

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

ANA LUÍZA ROMÃO DA SILVA

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

**JOÃO PESSOA
2019**

ANA LUÍZA ROMÃO DA SILVA

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Marcia Glebyane
Maciel Quirino.

**JOÃO PESSOA
2019**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586a Silva, Ana Luiza Romao da.

A autonomia universitária e a busca da eficiência administrativa: Análise de contrato de prestação de serviço na Universidade Federal da Paraíba / Ana Luiza Romao da Silva. - João Pessoa, 2019.

73f. : il.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Administração Pública. 2. Autonomia Universitária. 3. Eficiência Administrativa. 4. Interesse Público. 5. Universidade Federal da Paraíba. 6. Pareceres da Advocacia-Geral da União. 7. Planejamento. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

ANA LUÍZA ROMÃO DA SILVA

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^a Dr.^a Marcia Glebyane
Maciel Quirino.

DATA DA APROVAÇÃO: 04 DE ABRIL DE 2019

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)


Prof.^a Esp. NICOLE LEITE MORAIS
(AVALIADORA)


Prof. Dr. JONÁBIO BARBOSA DOS SANTOS
(AVALIADOR)

RESUMO

A presente monografia visa analisar se a busca pela eficiência na gestão administrativa das Universidades Federais é prejudicada pela mitigação da autonomia universitária por parte da atuação dos órgãos de controle e assessoramento. A justificativa para a escolha deste tema localiza-se no cenário de urgência social para que o Estado aja de maneira eficiente e célere, levando em consideração as peculiaridades de que se revestem a atuação estatal. Analisar-se-á opiniões doutrinárias, jurisprudenciais, pareceres e um caso real para demonstrar que a transferência do poder decisório do gestor universitário para os órgãos de controle e assessoramento, ao distanciar a Administração Pública da realidade social, prejudica a atuação eficiente das Universidades Federais. Visando ilustrar a situação de correspondência entre estes dois fatores será analisada a situação fática da Universidade Federal da Paraíba no que concerne ao Contrato UFPB/PU nº 02/2017 e as consequências da adoção do posicionamento da Advocacia-Geral da União para o interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública. Autonomia Universitária. Eficiência Administrativa. Interesse público. Universidade Federal da Paraíba. Pareceres da Advocacia-Geral da União. Planejamento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA	9
2.1 O CONCEITO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA	9
2.1.1 A tríplice manifestação da autonomia universitária na Constituição Federal	11
2.1.2 A natureza da autonomia universitária	13
2.2 AS LIMITAÇÕES À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: O CONTROLE ADMINISTRATIVO	15
2.2.1 A atuação do Ministério da Educação (MEC)	16
2.2.2 A atuação do Ministério da Controladoria Geral da União (CGU)	17
2.2.3 A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)	19
2.2.4 Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU)	20
2.2.5 A influência do controle administrativo sobre a autonomia das Universidades Federais	21
2.3 OS REFLEXOS DO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRO NA AUTONOMIA DOS ORGÃOS E AGENTES PÚBLICOS	22
2.3.1 O processo de redemocratização brasileiro e os reflexos no Direito Administrativo	23
2.3.2 A autonomia administrativa dos órgãos e agentes públicos	24
3 A INFLUÊNCIA DA MITIGAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA EFICIENTE	27
3.1 A MULTABILIDADE CONCEITUAL DO TERMO EFICIÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A URGÊNCIA DE ADEQUAÇÃO DO CONCEITO À REALIDADE SOCIAL	29
3.1.1 Eficiência, eficácia e efetividade	33
3.1.2 Eficiência e legalidade	35
3.2 A NECESSIDADE DE APROXIMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À REALIDADE SOCIAL	37
4 O PROBLEMA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E OS REFLEXOS NA GESTÃO ADMINISTRATIVA EFICIENTE: ANÁLISE DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	41
4.1 A GESTÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO FEDERAL	41

4.2 ESTUDO DE CASO: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO UFPB/PU Nº 002/2017	43
4.2.1 Trâmite processual do Contrato de Prestação de Serviço UFPB/PU/Nº 002/2017	44
4.2.2 O entendimento da Advocacia-Geral da União: Parecer nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU e Parecer nº 013/2017/CPLC/PGF/AGU	48
4.2.4 Análise econômica: Possíveis impactos da redução dos valores do contrato de prestação de serviço de limpeza sobre o Orçamento da Universidade Federal da Paraíba	55
4.2.5 O atendimento ao interesse público e a possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração Pública	58
4.2.6 A relação entre a mitigação da autonomia da Universidade Federal da Paraíba e a atuação ineficiente no caso do Contrato UFPB/PU nº 02/2017	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O descontentamento da sociedade com o Estado, na sua função administrativa, é uma realidade vivenciada no Brasil e que traz graves implicações para o funcionamento da máquina estatal. Acompanhando o cenário e atendendo os anseios da população foi incluída no ordenamento jurídico, entre os princípios constitucionais da Administração Pública, a eficiência. Embora distem mais de vinte anos desde a sua inserção, os resultados produzidos ainda são exíguos.

Dentro deste cenário, no qual a insatisfação com a gestão administrativa se mostra crescente e poucos são os esforços em promover alterações, é que se localiza o presente trabalho. Admitindo-se que a análise de toda a Administração Pública é inviável, opta-se por selecionar um campo específico, qual seja as Universidades Federais.

As Universidades são dotadas de uma particularidade no que diz respeito aos demais órgãos da Administração Pública, uma vez que a Constituição Federal de 1988 conferiu a elas autonomia didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial, com vistas a garantir que, por meio destas prerrogativas, seja resguardada a liberdade de cátedra.

Embora haja este esforço, a própria Carta Magna previu mecanismos de limitação à autonomia universitária, isto porque esta liberdade deve ser compreendida dentro do contexto de todo o ordenamento jurídico em que está inserida. É de se considerar que as contenções devem vir em segundo plano, já que possuem natureza de exceção.

Contudo, embora seja este o cenário ideal, não é isto que se verifica. Por diversas vezes o controle exercido sobre a atuação do administrador é tamanho a transformar-se em atividade primária da Administração Pública. Desloca-se o poder decisório do gestor administrativo para os órgãos de controle, retirando a autonomia daqueles. Este fenômeno é patentemente notável no âmbito das Universidades Federais, já que elas deveriam gozar de uma maior autonomia se comparado a outros órgãos da Administração Pública.

Dentro deste contexto, partindo do pressuposto de que tanto a autonomia universitária quanto a eficiência administrativa são normas que regem a Administração Pública, é que se estabelece o nexo entre estas duas disposições.

A inversão entre a atividade administrativa em si e a atividade controladora resulta em um distanciamento entre a Administração Pública e a sociedade, o que, conseqüentemente, obstaculiza a identificação das necessidades da população por parte do Estado, sucedendo, assim, em um distanciamento entre a vontade do Estado e a vontade do Povo. A situação que se segue acaba por impedir a satisfação do interesse público, entre eles a atuação eficiente.

A autora optou por situar a análise no que concernem as dificuldades de compreensão conceitual dos dois mandamentos constitucionais e os reflexos que esta situação traz para a efetividade destes. É que se trata de conceitos jurídicos, cujo grau de indeterminação é considerável e, portanto, carecem de uma moldura na qual deve se localizar a sua eficácia. Portanto, buscou-se reunir informações com o propósito de responder ao seguinte problema: A busca pela eficiência na gestão administrativa das Universidades Federais é prejudicada pela mitigação da autonomia universitária por parte da atuação dos órgãos de controle e assessoramento?

Ademais, com vistas a facilitar o entendimento, a autora traz para a pesquisa um exemplo fático vivenciado na Universidade Federal da Paraíba. Analisa-se, portanto, a atuação da gestão administrativa da Universidade, bem como a atividade de consultoria prestada pela Advocacia-Geral da União, no âmbito de um contrato administrativo para a prestação de serviço de limpeza que, durante a sua vigência, sucederam-se instruções normativas com diretrizes diferentes para o objeto do contrato.

A intenção, neste momento da pesquisa, é observar se os pareceres emitidos pela Advocacia-Geral da União no âmbito da Administração Pública limitam a atuação do gestor universitário; havendo a limitação, se ela é prejudicial para a gestão administrativa das Instituições Federais de Ensino e, conseqüentemente, para a sociedade com um todo; e se a limitação da autonomia universitária pelos órgãos de controle e assessoramento, como é o caso da AGU, dificultam a atuação eficiente da administração universitária.

Ressalte-se que a autora teve acesso ao processo administrativo relativo ao contrato administrativo analisado no mês de março, sendo a nota emitida pela AGU datada do dia 15 de fevereiro de 2019 e, conseqüentemente, a questão que se analisará somente surgiu posterior a esta data. Deste modo, somente é possível a

utilização deste caso prático como exemplo para demonstrar o problema da pesquisa.

Para alcançar os resultados almejados a presente pesquisa descritiva, utilizando-se de análise qualitativa, buscou observar algumas variáveis no campo da gestão administrativa das Universidades Federais, quais sejam eficiência, autonomia universitária, atuação dos órgãos de controle e assessoramento e interesse público. A monografia foi direcionada para uma revisão bibliográfica do assunto, utilizando para tanto opiniões doutrinárias, jurisprudências, processo administrativo da Universidade Federal da Paraíba e pareceres da Advocacia-Geral da União.

A análise visa uma abordagem geral sobre o tema das Instituições Federais de Ensino, mas, como já mencionado, foi investigado um caso real para demonstrar uma situação em que a atividade de consultoria prestada pela AGU limitou a atuação do gestor universitário e produziu resultados negativos no que concerne a eficiência administrativa.

2 A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, garantiu às Universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, como forma de assegurar a liberdade das Instituições de Ensino Superior na condução da administração dos seus recursos e, principalmente, a liberdade de ensino e pesquisa que são elementos essenciais para o desenvolvimento da atividade universitária.

2.1 O CONCEITO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Inicialmente, faz-se necessário compreender o significado da autonomia resguardada pela Carta Magna, com vistas a estabelecer como deve se desenvolver a atuação administrativa das Universidades, especialmente as Universidades Federais, que é o foco desta pesquisa.

A Universidade Federal é uma pessoa jurídica de direito público, que pode ser constituída na forma de autarquia ou fundação, e, em razão de sua natureza, faz parte da Administração Indireta. É preciso observar que as Instituições Federais de Ensino Superior possuem personalidade jurídica própria, não se confundindo, deste modo, com a pessoa jurídica da entidade da Administração Direta a que se vinculam. No aspecto jurídico, não há entre as entidades da Administração Direta e Indireta relação hierárquica, o que se verifica é que os poderes centrais exercem um controle, denominado “supervisão ministerial”, que, em teoria, não se assemelha ao controle hierárquico, embora não seja essa a realidade prática¹. Ademais, por receber valores públicos e constituir-se dentro da Administração Pública sofre também influência do Tribunal de Contas da União, bem como da Advocacia-Geral da União, através da sua função de consultoria.

A finalidade destas entidades se funda, essencialmente, na promoção do ensino superior, que deve ser entendido indissociavelmente da pesquisa e extensão, com vistas a gerar e transmitir o conhecimento, formando profissionais nas diferentes áreas do conhecimento e promovendo o desenvolvimento científico, econômico, social e cultural.

¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 57.

Partindo desse pressuposto é que se funda a norma constitucional que institui a autonomia universitária, em todos os seus desdobramentos. Odete Medauar² pontua que:

No tocante às Universidades públicas, integrantes da Administração Indireta, a autonomia assegurada constitucionalmente significa, sobretudo, um grau bem mais acentuado de liberdade de agir que o de outras autarquias. Embora a não subordinação hierárquica à Administração Direta seja inerente à elaboração teórica da figura da autarquia, na prática essa liberdade é de pouco alcance. Talvez aí esteja a justificativa do empenho do legislador em ressaltar que as Universidades oficiais devem ter preservada sua maior liberdade de atuar.

Diferente do que ocorre com outras autarquias, as Instituições de Ensino Superior necessitam de uma maior liberdade de atuação, isto porque, a atividade desenvolvida por elas somente encontra campo fértil em um ambiente caracterizado pela diversidade de idéias, no qual haja liberdade de expressão, com vistas a possibilitar o pensamento crítico e a transformação social.

Neste sentido é que André Ramos Tavares³, ao dispor sobre a autonomia universitária, acentua ser ela de caráter instrumental relacionando-se com o alcance dos objetivos propostos pelo ordenamento jurídico, especialmente na seara constitucional, quanto ao ensino superior. Diz que:

Neste passo, é preciso acentuar com toda a ênfase a circunstância de que instrumentalidade não se confunde com secundariedade. Quando se afirma que a autonomia é instrumental apenas se revela que ela não é um fim em si mesma, vale dizer, que não foi criada por si, mas antes atende a outro objetivo, que é seu reverso: o ensino.

Não se pode conceber a existência da entidade que promove o ensino superior, a pesquisa e extensão como sendo vinculada a vontade do Executivo, por exemplo, uma vez que tal esfera de atuação exige uma autodeterminação que lhe é própria. É justamente nesta linha de pensamento que se insere a necessidade constitucional de garantir autonomia às Universidades, isto porque, a atividade por elas desenvolvida é dotada de particularidades que exigem a liberdade de atuar sem a interferência de outros poderes e, somente, garantindo-lhe a autonomia é que se pode ter a satisfação dos fins a que se propõe.

² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 62.

³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 780.

2.1.1 A tríplice manifestação da autonomia universitária na Constituição Federal

A Constituição Federal atribuiu à autonomia universitária uma tríplice manifestação: autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Do ponto de vista didático-científico visa-se assegurar a liberdade para estabelecer os programas de ensino, as áreas de pesquisa e qual deve ser a conduta didática a ser observada por seus agentes. No que diz respeito ao viés administrativo, confere-se a liberdade relativa à própria organização e funcionamento da instituição. Por fim, concernente a autonomia de gestão financeira e patrimonial temos a liberdade de gerenciamento sobre os valores públicos e bens patrimoniais de que dispõe⁴.

Discorrendo sobre o tema, o Consultor Geral da República no Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988⁵, diz que:

25. Como anteriormente salientado, a autonomia de que gozam as Universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber: a) autonomia didático-científica, de caráter principal, que confere à universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão da autonomia universitária transforma a universidade no *locus* em que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental em face daquela de ordem didático-científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente Caio Tácito (ver Parecer in RDA, v. 136/263-268), “na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento”. E prossegue: “A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (...) é o fulcro da autonomia didático científica das Universidades...”; b) autonomia administrativa, de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, *interna corporis*, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram; c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e cursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto de autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade do sistema de controle interno e externo. O Pretório Excelso,

⁴ COSTA, Giuseppe da. A autonomia universitária e seus limites jurídicos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 27, n. 107, p. 61/76, jul/set 1990. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175773>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

⁵ CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988**. Brasília: Consultoria Geral da República, 1998. Disponível em: <<https://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:consultoria.geral.republica:parecer:1988-12-15:sr-78&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fatos%2Fdetalhe%2Fidato%2F7924&exec>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

ao julgar esta questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que “o controle financeiro se faz a *posteriori*, através da tomada de contas e das inspeções contábeis” (ver RTJ, v. 94/1130).

A educação superior, no seu trinômio ensino, extensão e pesquisa, é o fim maior da entidade universitária, diante disso os regramentos que dispõem sobre o funcionamento destas instituições devem, de uma forma ou de outra, se prestar a garantir que a atividade das Instituições Federais de Ensino Superior caminhem para a finalidade em questão. Por este norte é que se diz que a autonomia garantida pela Constituição Federal, embora se manifeste em três aspectos, tem como cerne a atividade didático-científica.

Diante desta constatação, é de se observar que o artigo 207 da Carta Magna é dotado de um sentido maior, ou seja, ao definir que as Universidades gozariam de autonomia didático-científica, administrativa e financeira, estava, na verdade, o legislador a garantir a liberdade de pensamento, na sua modalidade liberdade de cátedra, às Universidades.

Dito isto é que se pode concluir que estamos diante de norma constitucional que prevê uma liberdade principal e outras duas acessórias àquela, sendo estas últimas necessárias instrumentalmente para garantir a efetivação da primeira. É que não há como se falar em concretização da liberdade de dispor sobre o ensino e a pesquisa, sem que seja também assegurada a liberdade de administrar-se e de gerir os seus recursos, uma vez que as influências de outros órgãos sobre estes dois aspectos, administrativo e financeiro, recairiam, como via de consequência, sobre a atividade-fim da Universidade.

Ademais, a Constituição Federal foi expressa ao determinar que a autonomia dar-se-ia no âmbito da gestão financeira e patrimonial, isto é, não é possível interpretar o mandamento constitucional como sendo uma liberdade total sobre o orçamento, mas sim limitando esta liberdade à gestão do orçamento. No que diz respeito a este tema, pontua acertadamente o Ministro Carlos Ayres Britto⁶, em seu voto no julgamento da ADI 2643-7 RN, dizendo que:

Entendo também, Ministro Carlos Velloso, que, quando a Constituição fala de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Universidades, no caso que nos interessa, é preciso distinguir entre autonomia para gerir seus próprios recursos, autonomia de

⁶ STF. **ADI nº 2643** - RN, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 26/09/2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14744362/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2643-rn>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

gestão e autonomia para defini-los. Quem define os recursos de uma universidade, seja sob a forma de autarquia, seja de fundação, é a própria lei.

A liberdade conferida pelo artigo 207 da CRFB/88, neste sentido, se limita a gestão dos recursos financeiros e patrimoniais postos à disposição pela União, recebidos em doação ou àqueles gerados pela própria atividade da Universidade. É garantido a ela, por exemplo, propor e executar o seu orçamento, limitado aos regramentos estabelecidos pela União.

Não cabe, no entanto, às Universidades, sob a justificativa de possuírem autonomia de gestão financeira e patrimonial, eximir-se do controle exercido tanto internamente, quanto externamente, até mesmo porque se trata de dinheiros e bens públicos.

2.1.2 A natureza da autonomia universitária

Embora, em uma primeira análise, tenha-se a impressão que a autonomia universitária conferida pela Constituição Federal de 1988 é plena, assim não o é. A liberdade instituída pela norma constitucional é relativa, ou seja, se sujeita a regramentos pré-definidos que fixa um limite a atuação do gestor universitário, de modo a garantir que as Universidades sejam livres para praticar atos administrativos necessários ao seu desenvolvimento, sem, no entanto, ir de encontro com o sistema jurídico pátrio⁷.

De certo que o estabelecimento de uma moldura na qual deve se dar a atuação do agente público é de suma importância, mesmo se tratando de um ambiente cujas particularidades na gestão administrativa são de tamanha relevância, como o universitário.

Em uma análise sistêmica do texto constitucional, observa-se que a interpretação dada ao artigo 207 deve ser acompanhada do que dispõe a Constituição Federal a respeito da Administração Pública, aqui incluído as autarquias especiais de ensino. Dentro desta perspectiva, as Universidades estão obrigadas, por exemplo, a agir, dentro da sua autonomia, em consonância com todos os princípios constitucionais da Administração Pública.

⁷ COSTA, Giuseppe da. A autonomia universitária e seus limites jurídicos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 27, n. 107, p. 61/76, jul/set 1990. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175773>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

Dentro desta noção, o Consultor Geral da República no Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988⁸, diz com clareza que:

17. A noção de autonomia universitária, contudo, não se confunde com a de independência, posto que supõe o exercício limitado de competência e de poderes consoante prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico. 18. A gestão de bens e interesses próprios e o poder de auto-administração e desempenho de funções específicas não afetam a possibilidade jurídica de controle administrativo do poder público sobre as Universidades, nem subtraem a este, a competência para autorizar-lhes o funcionamento, reconhecê-las e fiscalizar-lhes as atividades. É dever do Estado, diz a Constituição. 19. O regime de tutela que disciplina as relações entre o Estado e as Universidades não impede que estas sejam submetidas à fiscalização de ordem institucional, ou de ordem político-administrativa, ou, ainda, de ordem econômico-financeira. A esse poder de vigilância não é oponível o princípio da autonomia universitária, posto que o exercício da prerrogativa estatal visa, tão-somente, à realização plena, por meios regulares e conformes ao ordenamento jurídico, dos fins institucionais para que a universidade foi concebida, idealizada e criada.

A noção de autonomia, conforme bem pontuado no parecer supracitado, não deve ser confundida com a de independência, uma vez que esta autonomia está limitada aos demais regramentos do ordenamento jurídico, devendo a gestão universitária atentar-se a todos os princípios e leis que regem a sua atividade, sejam direta ou indiretamente.

De outro lado, a autonomia também não deve ser entendida como sinônimo de soberania. A soberania é um atributo próprio do Estado, do ponto de vista das suas relações internacionais, no qual se garante que um Estado soberano não se submeterá a nenhum outro Estado, de modo que suas decisões são fundadas nos seus próprios critérios, sem a interferência de outros Estados⁹.

Neste sentido, no julgamento da ADI 2463-7 RN, o Ministro Relator Carlos Velloso¹⁰, pontuou acertadamente, citando a ADI 57/RJ, de relatoria do Ministro Paulo Brossard, que diz:

9. Deve-se a Joseph Hodara o verbete “autonomia universitária” no Dicionário de Ciências Sociais, 1986, pág. 105. Chamando atenção para a flexibilidade do conceito, informa ele que costuma envolver,

⁸ CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988**. Brasília: Consultoria Geral da República, 1998. Disponível em: <<https://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:consultoria.geral.republica:parecer:1988-12-15:sr-78&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fatos%2Fdetalhe%2Fidato%2F7924&exec>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 779.

¹⁰ STF. **ADI nº 2643 - RN**, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 26/09/2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14744362/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2643-rn>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

operacionalmente, os seguintes direitos: a) capacidade de nomear pessoal docente e administrativo que não pertençam à entidade universitária; b) direito de selecionar os estudantes; c) livre formulação de planos de estudo e pesquisa; d) poder de dispor de suas verbas, que provêm, entretanto, na maioria dos casos, do Orçamento nacional.”. 10. De modo que, por mais larga que seja a autonomia universitária – “didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” –, ela não significa independência em relação à Administração Pública, soberania em relação ao Estado.

Resta, portanto, claro que a autonomia conferida pela Constituição deve ser compreendida em consonância com os ditames do ordenamento jurídico e, portanto, não pode ser entendida como plena e de valor absoluto, como também não pode ser utilizada para impedir a ação do Estado no sentido de manter a atuação administrativa das Universidades em congruência com o que dita o Direito.

2.2 AS LIMITAÇÕES À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: O CONTROLE ADMINISTRATIVO

Superada a conceituação da autonomia universitária assegurada pela Constituição Federal e admitindo-se que esta liberdade é relativa e se presta a satisfazer a finalidade maior das Instituições de Ensino Superior que é a educação, sendo, portanto, a norma do artigo 207 da CRFB/88 uma expressão da liberdade de pensamento, na sua modalidade liberdade acadêmica, cabe a análise dos mecanismos que se prestam a limitar tal autonomia. Busca-se, neste momento, verificar se os mecanismos de controle administrativo criam limites à autonomia universitária, sem, no entanto, inviabilizar a sua existência.

É preciso reconhecer que, para além de uma discussão meramente jurídica, a norma aqui discutida reflete e possui interferência direta de aspectos políticos. Este fenômeno ocorre em razão da retirada de poder do Executivo, bem como da grande importância que as Instituições de Ensino Superior possuem para o desenvolvimento de uma nação e para a formação do pensamento do seu povo. De modo a haver um notável interesse dos governantes no funcionamento destas entidades e, de certa forma, um desinteresse em conferir autonomia a elas.

Dentro deste cenário é que se insere o questionamento a respeito dos limites da tutela exercida por entidades da Administração Direta sobre as Universidades, bem como demais órgãos de controle e assessoramento, e se esta interferência não estaria se confundindo com a figura do controle administrativo hierárquico, retirando a autonomia constitucional, em razão da limitação da atuação

do gestor administrativo. Para tanto, analisar-se-á a atuação dos Ministérios, Tribunal de Contas da União e Advocacia-Geral da União.

2.2.1 A atuação do Ministério da Educação (MEC)

Os órgãos da Administração Indireta, embora não estejam hierarquicamente subordinados à Administração Direta, são alvos do controle administrativo exercido pela entidade da Administração Direta a que se vinculam.

Em nível federal, este controle é denominado supervisão ministerial e, segundo o que dispõe o artigo 26 do Decreto-Lei nº 200¹¹, de 25 de fevereiro de 1967, visa assegurar:

- I - a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;
- II – a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade;
- III – a eficiência administrativa;
- IV – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

No âmbito das Universidades Federais, a supervisão ministerial é de competência do Ministério da Educação, que a realiza através da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). A Seres foi criada em 17 de abril de 2011 pelo Decreto nº 7.480/2011¹² e é responsável por regular e supervisionar as Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior, e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação *lato sensu*, seja na modalidade presencial ou à distância¹³.

O Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019, dispõe, em seu artigo 25, que compete a esta Secretaria: planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior; autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância; exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de

¹¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Organização da Administração Federal e diretrizes para a Reforma Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

¹² BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. **Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

¹³ MEC. **Apresentação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres>>. Acesso em 13 fev. de 2019.

instituições de educação superior; supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, aplicando as penalidades previstas na legislação; estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância, em consonância com o ordenamento legal vigente; estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior; gerenciar sistema público de informações cadastrais de instituições e cursos de educação superior; gerenciar sistema eletrônico de acompanhamento de processos relacionados à regulação e supervisão de instituições e cursos de educação superior; articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral; coordenar a política de certificação de entidades beneficentes de assistência social com atuação na área de educação; e gerenciar, planejar, coordenar, executar e monitorar ações referentes a processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas e para autorização de funcionamento de cursos em áreas estratégicas, observadas as necessidades do desenvolvimento do País e a inovação tecnológica.

Observa-se, assim, que a atividade de supervisão ministerial aqui mencionada se concentra no âmbito da autonomia didático-científica, concentrando os seus esforços em garantir a liberdade de pensamento e a qualidade na prestação do serviço de educação superior.

2.2.2 A atuação do Ministério da Controladoria Geral da União (CGU)

A Medida Provisória nº 870, de 1º de Janeiro de 2019¹⁴, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República, defini, em seu artigo 19, inciso XVI, o Ministério da Controladoria-Geral da União, antes denominado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. A CGU é responsável por atuar junto à defesa do patrimônio público e maximizar a

¹⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

transparência da gestão, por meio de auditorias públicas, correição, prevenção e combate a corrupção, entre outras competências estabelecidas no artigo 1º do Regimento Interno do Ministério¹⁵.

Embora o rol de competências seja extenso, aqui é importante ressaltar as previstas nos incisos V, X e XVI, do artigo 1º do referido regimento¹⁶, que dizem:

V - realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na Administração Pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas;
X - proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;
XVI - prestar orientação aos dirigentes públicos e administradores de bens e recursos públicos federais quanto à correição, controle interno, ouvidoria e prevenção da corrupção.

É justamente no bojo destas competências que se inserem a ação de controle da CGU sobre as Universidades, isto porque, cabe àquela a fiscalização das ações administrativas no âmbito da Administração Pública Federal, com vistas a resguardar a transparência da gestão, bem como a defesa do patrimônio público.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é a divisão que exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, cabendo a ela a avaliação da execução de programas de governo, bem como a verificação da legalidade dos atos e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais. A atuação desta secretaria se desenvolve em conjunto com as unidades regionais da Controladoria-Geral da União¹⁷.

Por fim, é importante observar que no âmbito das auditorias realizadas pela CGU, quando verificado irregularidades, são estabelecidas recomendações a serem seguidas pela entidade administrativa alvo da ação para que sejam corrigidas as falhas encontradas, bem como se direcionem para o aperfeiçoamento das atividades realizadas, especialmente no que diz respeito ao atendimento dos ideais de transparência, eficiência e legalidade.

¹⁵ CGU. **Institucional**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

¹⁶ CGU. **Regimento Interno da Controladoria-Geral da União**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em 14 fev. de 2019.

¹⁷ CGU. **Auditoria e Fiscalização**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

2.2.3 A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)

Para além da atuação dos Ministérios, a gestão das Universidades sofre também a influência de outros órgãos, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) são os mais notáveis.

O Tribunal de Contas da União é um tribunal administrativo responsável por, entre outras competências previstas no artigo 71 da Constituição Federal, julgar as contas de administradores públicos e outras pessoas que são responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais ou que deram causa a perda ou outra irregularidade da qual resulte prejuízo¹⁸.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União são fiscalizar, fornecer consultoria, informar, julgar, aplicar sanções, corrigir, criar normas e atuar como ouvidoria, tendo ainda algumas atuações o caráter educativo.

A mais notável das funções é a fiscalizadora, na qual o Tribunal de Contas da União atua realizando, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, auditorias e inspeções em órgãos e entidades federais, em programas de governo. Ademais, dentro desta função está incluída a verificação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal, bem como a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral¹⁹.

Na estrutura interna do TCU, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc) é a unidade técnica responsável pela realização de auditorias, inspeções e demais atividades de fiscalização das Instituições de Ensino Superior.

No que diz respeito a este controle externo tem-se que ele se dá no âmbito da gestão financeira e patrimonial das Universidades, por se tratar de movimentação de valores públicos, bem como no que diz respeito à atuação administrativa em si, especialmente, os contratos administrativos firmados e os atos de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e admissão de pessoal.

¹⁸ TCU. **Funcionamento do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

¹⁹ TCU. **Competência do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

A interferência do TCU sobre as Universidades se dá no momento do julgamento das contas. O Tribunal na decisão em processo de prestação ou de tomada de contas decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, conforme artigo 205 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União²⁰.

O artigo 207²¹ do mesmo Regimento dispõe que as contas são consideradas regulares quando estiverem em consonância com os demonstrativos contábeis, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do responsável, de modo que, diante desta situação, o Tribunal dará quitação plena ao administrador. O Regimento Interno prossegue dizendo que as contas são consideradas regulares com ressalvas quando delas advierem faltas de natureza formal, da qual não resultem dano ao erário, nestes casos o Tribunal dará quitação ao responsável e fixará, se cabível, a adoção de medidas aptas à correção das faltas identificadas.

Por fim, o artigo 209²² diz que as contas são consideradas irregulares quando houver: omissão no dever de prestação de contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Verificada a existência de uma destas situações, o Tribunal, após o trâmite processual previsto no referido regimento, poderá aplicar sanções ao administrador.

2.2.4 Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU)

A Advocacia-Geral da União, segundo o que dispõe o artigo 131 da Constituição Federal, é a instituição responsável por, diretamente ou através de

²⁰ TCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>>. Acesso em: 20 mar. de 2019.

²¹ TCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>>. Acesso em: 20 mar. de 2019.

²² TCU. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>>. Acesso em: 20 mar. de 2019.

órgão vinculado, representar a União, judicial ou extrajudicialmente, bem como atuar em atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

A atividade consultiva da AGU, que é o que interessa a este trabalho, se desenvolve através do assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, autarquias e fundações públicas, com vistas a garantir a segurança jurídica dos atos administrativos praticados²³.

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, a AGU exerce a função de órgão consultivo e de assessoramento jurídico através da Procuradoria Federal junto as Universidades, produzindo manifestações jurídicas nos processos em que essa formalidade é obrigatória, como os processos licitatórios e contratos administrativos²⁴, e sempre que provocada pelas autoridades administrativas em questionamentos eminentemente jurídicos²⁵.

Importante observar que as manifestações jurídicas emitidas pela Procuradoria Federal junto as Universidades possuem natureza de orientação, de modo a não possuir caráter vinculante, podendo o gestor agir em sentido diverso ao posicionamento do parecer. No entanto, ao agir deste modo, o administrador assumirá o risco integral e responsabilidade pelos efeitos que decorrerem deste ato, ficando submetido ao controle do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, conforme já exposto.

2.2.5 A influência do controle administrativo sobre a autonomia das Universidades Federais

Como já mencionado, os órgãos em questão exercem controle, supervisão e assessoramento sobre a gestão administrativa, financeira, patrimonial e didático-científica das Universidades federais, isto porque, estas, sejam autarquias ou fundações, são parte da Administração Pública Federal, recebem valores públicos e estão submetidas aos regramentos que decorrem da sua natureza.

²³ AGU. **Funções Institucionais da Advocacia-Geral da União**. 2012. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200643>. Acesso em: 16 mar. de 2019.

²⁴ PGF. Portaria nº 526, de 26 de agosto de 2013. **Diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/984974>>. Acesso em: 16 mar. de 2019.

²⁵ PGF. **Cartilha “Conhecendo a Procuradoria Federal (PF/FUA): Perguntas e Respostas**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38166589>>. Acesso em: 16 mar. De 2019.

De certo que a atuação de todos estes órgãos supramencionados é de suma importância para garantir que, sob a justificativa de gozar de autonomia, as Universidades Federais não ajam de maneira irrestrita e contrária ao ordenamento jurídico. Há uma necessidade em garantir que a atuação administrativa se desenvolva em observância ao disposto no ordenamento jurídico, mesmo se tratando de entidade dotada de autonomia, pois, como já visto, esta liberdade constitucional é relativa e se presta a garantir que seja atendida a finalidade das Instituições Federais de Ensino Superior. Estes mecanismos funcionam, desta forma, para limitar a autonomia universitária de maneira positiva para a sociedade.

A questão, no entanto, que se impõe, é observar se estes instrumentos são razoáveis e limitam a liberdade constitucional das Universidades, sem, no entanto, torná-la inviável ou se, através destes expedientes, a liberdade de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior resta mitigada em face da interferência de outros órgãos.

No que diz respeito à compreensão deste fenômeno é necessário compreender o contexto no qual se estabeleceu o Direito Administrativo brasileiro e a relação entre Administração Pública, seus agentes e entidades.

2.3 OS REFLEXOS DO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRO NA AUTONOMIA DOS ORGÃOS E AGENTES PÚBLICOS

As dificuldades em garantir liberdade à atuação do gestor público, além de transitar pela falta de compreensão do conteúdo normativo que garante às Universidades a autonomia didático-científica, administrativa e financeira e patrimonial, e pelos interesses políticos que permeiam esta norma, caminham também pelas lacunas que foram deixadas pelo processo de redemocratização pelo qual passou o Brasil. A Administração Pública ainda guarda traços significativos do autoritarismo, em razão de ter sido o Direito Administrativo formado em uma estrutura patrimonial e autoritária de poder, na qual a administração ocupava (e ocupa) a posição de supremacia²⁶.

²⁶ MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração Pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 199-235, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66661>>. Acesso em: 20 fev. de 2019.

2.3.1 O processo de redemocratização brasileiro e os reflexos no Direito Administrativo

O processo pelo de transição entre o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito não se apresentou completo, a passagem para a democracia ocorreu sem eleições diretas, sem resolver problemas sociais, sem uma efetiva justiça de transição²⁷ e, acima de tudo, sem tornar o direito efetivamente democrático.

Estas falhas no transcurso da democratização vão além, apesar de estarem intimamente ligadas, as nuances da formação do governo e passam a influenciar outros aspectos da vida em sociedade, se enraizando naqueles que estão relacionados ao binômio Estado-sociedade e atingindo também a esfera individual da construção humana.

Aqui interessa o efeito que esta lacuna sucedeu no Direito Administrativo. Odete Medauar²⁸, ao dispor a respeito do Estado Democrático de Direito, registra acertadamente como se deu esta influência no âmbito da Administração Pública:

Verificou-se que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração: perante esta, o indivíduo continuava a ser considerado como súdito, não como cidadão dotado de direitos. Passou a haver, então, uma pregação doutrinária em favor da democracia administrativa, que pode ser incluída na chamada democracia de funcionamento ou operacional. Em vários ordenamentos estrangeiros, e também no brasileiro, muitas normas e medidas vêm sendo implantadas para que a democracia administrativa se efetive. Isso porque o caráter democrático de um Estado, declarado na Constituição, deve influir sobre o modo de atuação da Administração e para repercutir de maneira plena em todos os setores estatais.

Mesmo com todas as suas falhas, o processo de redemocratização, pelo qual passou o Brasil, resultou em um Estado Democrático de Direito, tendo sido efetuado no cenário político, porém, no que diz respeito à seara administrativa, esta não é a situação que se verifica. Ainda temos o Estado-administrador em posição de supremacia, enquanto os indivíduos são vistos como súditos e não como cidadãos, o que resultou em uma administração autoritária, hierárquica, rígida e verticalizada.

²⁷ MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração Pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 199-235, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66661>>. Acesso em: 20 fev. de 2019.

²⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 24.

Este fenômeno a que se refere Medauar, apesar de haver uma tendência a sua superação, resultou no aumento da distância já existente entre Estado e população, dificultando, e, por muitas vezes, impedindo, a satisfação dos direitos e garantias fundamentais que foram consagrados pela Constituição Federal.

É de considerar, no entanto, que há no Direito Administrativo Global uma tendência a superação deste fenômeno, de modo a tornar a Administração Pública democrática, o que se manifesta através da inclusão de normas e medidas que visam à efetivação da democracia administrativa, seja pela aproximação em si da sociedade com o Estado, seja pela tentativa de voltar o foco da atuação administrativa para o povo.

2.3.2 A autonomia administrativa dos órgãos e agentes públicos

Ademais, o fenômeno da democratização no Brasil, tal qual se deu, acabou por refletir em problemas estruturais da Administração Pública, é o caso da autonomia tanto dos órgãos quanto dos seus próprios agentes.

No caso dos agentes públicos, o que se observa é um controle que, por muitas vezes, mostra-se desmedido e acaba por espalhar uma sensação de medo no administrador que o impede ou dificulta o seu agir. Há no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de responsabilização do agente público na seara administrativa, cível, penal e, incluído recentemente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁹, através da Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018³⁰, pessoal.

Toda esta cadeia de responsabilização acaba por converter a atividade do administrador em uma espécie de mera repetição, tornando a gestão administrativa excessivamente vinculada à lei. Suprime-se, assim, o espaço discricionário que foi deixado pela lei ao administrador, a atuação passa a se dar sem que haja chance para o desenvolvimento de novas idéias e soluções criativas para os problemas que surgem com a atuação estatal, a qual, em sua essência, já não é simples, haja vista

²⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

³⁰ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

serem as normas alteradas com tamanha rapidez que acompanhá-las se torna uma missão árdua.

Por outro lado, é sabido que a descrença na pessoa do agente público é algo instaurado no nosso ordenamento jurídico. Em grande parte, esta desconfiança é positiva, uma vez que o limite entre a vontade pessoal do administrador, enquanto cidadão, e a vontade no exercício de sua função, visando o interesse público, é tênue e de fácil confusão. Ademais, este ceticismo é o que dá origem ao controle, cuja importância é inegável para manter a Administração Pública atuando de acordo com os princípios constitucionais e demais regramentos.

No entanto, essa incredulidade, quando levada ao seu extremo, gera uma necessidade de controle incisivo que congela a ação do agente, impedindo que o agir administrativo evolua por temer as consequências que suas ações podem ter para ele próprio. Este cenário não somente influencia a atividade do agente público, mas também, quando observado no contexto de algumas entidades, acaba por impedir a existência da própria autonomia administrativa e financeira que a elas foi assegurada pelo ordenamento jurídico.

No que diz respeito à gestão das entidades, como é o caso das Universidades, observa-se uma situação ainda mais complexa. É que para além da atuação de somente um administrador, há ali vários agentes públicos e, não só isso, toda uma complexidade de relações jurídicas que são afetadas. Apesar de, em tese, não haver subordinação hierárquica entre estas entidades e a Administração Direta e demais órgãos de controle e assessoramento, não é esta a situação que se observa na prática.

Por diversas vezes o controle exercido pelos órgãos da Administração Direta a que estão vinculados os órgãos da Administração Indireta é tamanho que resulta no congelamento das ações, em um processo semelhante ao que explanado anteriormente relativo aos servidores, mas em uma escala consideravelmente maior.

Esse controle, por mais benéfico que seja à medida que define parâmetros para a atuação administrativa³¹, convém ser sopesado no mundo fático, é que o funcionamento das Universidades Públicas Federais não deveria ser em sua totalidade controlado por outros órgãos que não conheçam a realidade daquele. Fala-se aqui em um controle quase que total, ao passo que a interferência é

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 509.

tamanha que sequer sobra espaço para a atuação do administrador, este se ocupa em se adaptar às recomendações dos órgãos de controle e acaba por não se ater às suas próprias ponderações a respeito do funcionamento da entidade, prejudicando assim a sua autonomia.

Atente-se que o papel de atuação no plano primário deve ser sempre do administrador, o controle deve vir em caráter secundário, não podendo assumir a posição de principal atividade administrativa.

Controle tem como pré-requisito um ato que já foi praticado e que carece de correção. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho³² é definido como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Se o controle, em razão do aspecto quantitativo, supera a própria atuação do administrador, resta, assim, desfigurada a sua essência. Até mesmo porque não há pessoa mais qualificada para conhecer das falhas de um órgão, senão aquele que vivencia o funcionamento da máquina.

O agente fiscalizador somente pode se utilizar de critérios objetivos na análise das falhas e, dificilmente, em razão do tempo em que se realizam as auditorias, estará apto a observar falhas estruturais, ou seja, aquelas lacunas mais profundas que estão arraigadas na própria estrutura do órgão e que serão mais facilmente percebidas pelo administrador.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 996.

3 A INFLUÊNCIA DA MITIGAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA EFICIENTE

A questão da eficiência administrativa resguardada pela Constituição Federal se mostra tão controversa e indefinida quanto à previsão da autonomia universitária. Embora esta relação não seja comumente mencionada, a partir do momento que se traçam os dois conceitos como sendo relacionado a um mesmo norte, qual seja a Administração Pública, inegável é a comunicação entre eles, de modo que a verificação de falhas na efetividade de um, consequentemente, desencadeará em dificuldades de execução do outro.

A eficiência foi trazida ao âmbito da Administração Pública através da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998³³, sendo por essa elevada ao status de princípio constitucional, como um esforço em implantar noções de administração gerencial (*public management*)³⁴ ao modelo adotado pela Administração Pública brasileira.

A referida Emenda à Constituição introduziu a reforma administrativa sob a justificativa de superação da crise e estagnação econômica pela qual passava o país, especialmente a crise do aparelho estatal. Esta reforma visava a reestruturação do Estado, a redefinição do seu papel e de sua forma de atuação, para que fosse possível alcançar um equacionamento da recessão³⁵.

A mudança efetivada no texto constitucional provocou alterações em diversos campos, na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e descentralização das funções administrativas, e a estas interferências foram aplicadas técnicas de gestão, sob o argumento de que estas medidas melhorariam a

³³ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 22 de jan. de 2019.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 36.

³⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

eficiência e a qualidade do serviço público prestado a sociedade, ideias estas que interessam a este trabalho³⁶.

Neste sentido, ressalte-se o texto referente aos resultados esperados com a Emenda Constitucional nº 19/1998, especialmente no que diz respeito à inclusão da eficiência enquanto princípio constitucional³⁷:

Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

incorporar a dimensão da eficiência na Administração Pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte:
[...]

Prossegue³⁸:

[...]
ênfatisar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, acompanhando uma tendência de outros Estados, tinha como objetivo satisfazer as novas exigências da sociedade moderna, adaptando a atividade administrativa do Estado especialmente no que diz respeito ao aumento da eficiência e da qualidade do serviço público prestado, de modo a conter gastos públicos demasiados, evitando desperdícios da máquina estatal³⁹. O resultado esperado seria alcançado através da implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático vigente no Brasil.

³⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out/dez, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267/45372>>. Acesso em: 23 fev. de 2019.

³⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

³⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

³⁹ LEITE, Rosimere Ventura. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-263, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

3.1 A MULTABILIDADE CONCEITUAL DO TERMO EFICIÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A URGÊNCIA DE ADEQUAÇÃO DO CONCEITO À REALIDADE SOCIAL

Inicialmente, visando a demonstração da relação existente entre autonomia universitária e eficiência administrativa, é necessária a compreensão da moldura conceitual do princípio constitucional da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro.

A intenção do legislador em tornar a atuação administrativa perfeita é, em uma primeira análise, boa, no entanto, esbarra na ausência de eficácia da norma que prevê a eficiência enquanto princípio da Administração Pública. A norma em si, na qualidade unicamente de texto, não é suficiente para tornar-se palpável, se não estiver acompanhada da ação de ser eficiente, e é aqui que reside parte das críticas que se direcionam ao tema.

Há, inicialmente, um obstáculo em compreender o significado deste termo, inicialmente, em razão de se tratar de uma expressão que se encaixa naquilo que chamamos de conceitos jurídicos indeterminados. Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁰, na décima segunda edição do Curso de Direito Administrativo, discorre sobre a dificuldade de conceituação que permeia o princípio da eficiência. Vejamos:

Quanto ao princípio da eficiência não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao passo em que reconhece a importância do princípio constitucional da eficiência administrativa, o caracteriza como um conceito fluido e de difícil controle, indicando que a indeterminação do termo adotado pela EC nº 19/98, e a falta de regulação ao redor dele, inviabilizam a produção de efeitos. É importante frisar que este comentário foi feito no ano de 2002, quatro anos após a alteração do artigo 37 da Constituição Federal, e ainda é

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 92.

bastante atual, vez que os limites do conceito da eficiência administrativa não foram delimitados e permanecem dificultando a eficácia da norma.

O reconhecimento da eficiência administrativa como um conceito jurídico indeterminado é um passo importante na solução desta controvérsia. Os conceitos fluidos e de difícil determinação são comuns no Direito Administrativo, cabendo a doutrina e a jurisprudência, deste modo, a análise sistêmica dos termos dentro do ordenamento jurídico, com vistas a estabelecer limites a sua interpretação.

A respeito do tema, Emerson Gabardo⁴¹ diz:

O ambíguo conteúdo terminológico inerente a expressão “eficiência”, que torna complexa a delimitação do princípio, não é justificativa para a negação de sua normatividade jurídica. Até porque, a dificuldade de precisão terminológica, conceitual e empírica não se refere somente à questão da eficiência, pois estende-se a todo o Direito Administrativo.

Neste sentido, infere-se que, embora esta discussão seja complexa, a partir do momento que a eficiência foi incluída no rol de princípios constitucionais da Administração Pública, a dificuldade na delimitação do conceito não pode ser utilizada como argumento para inviabilizar a sua eficácia normativa. Especialmente, no que concerne aos termos componentes do Direito Administrativo, uma vez que esta mutabilidade conceitual é característica deste ramo do Direito.

A compreensão da mutabilidade do conceito é de relevante importância para alcançarmos a sua verdadeira finalidade. É que levando em consideração que a eficiência se mostra como a expressão do Estado social a que se refere à Constituição Federal e que cabe à Administração Pública, atuando de forma eficiente, alcançar a concretização do bem-estar⁴² em relação à totalidade dos cidadãos que do Estado necessitam, mesmo que potencialmente⁴³, devemos observar que a realidade social é o que molda o conceito de eficiência. Não estando adequada ao que necessita a sociedade, a eficiência não tem relevância para o ordenamento jurídico. Deste modo, compreender o cenário atual é o cerne desta discussão, sendo, portanto, necessária o grau de indeterminação que permeia este

⁴¹ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 22.

⁴² BITENCOURT NETO, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-255, jan/abr. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>>. Acesso em: 15 out. de 2018

⁴³ KOSSMANN, Edson Luís. LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

conceito jurídico para que aja a adequação. A respeito do tema, a obra de Hely Lopes Meirelles⁴⁴, através da atualização de seus colaboradores, exprime a ideia que: “O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado.”.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁵ afirma:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Neste passo o estabelecimento da moldura conceitual é elemento essencial na busca pela eficiência na gestão administrativa. A respeito desta delimitação, Davi Chicóski⁴⁶ pontua acertadamente dizendo que:

Por tais motivos, ao se encarar a eficiência como conceito jurídico indeterminado, o objetivo é interpretá-lo segundo o sistema jurídico erigido sob os princípios constitucionais do Estado social, democrático e de direito, a fim de que se lhe extraiam, mesmo numa perspectiva de discricionariedade, benefícios concretos à sociedade, e não apenas às classes econômico-sociais dominantes – as quais influenciaram na sua posituação constitucional, através da Emenda nº 19/98.

O autor atenta para a importância da comunhão das noções estabelecidas no texto constitucional para a demarcação do conceito de eficiência, de modo que não é possível compreendê-lo senão dentro da noção de Estado Democrático de Direito. Ademais, deve haver uma preocupação da atividade administrativa no que diz respeito a adequação desta à realidade social, bem como a todos os demais princípios constitucionais vigentes, especialmente a dignidade da pessoa humana, que é o cerne da Carta Magna.

Partindo desta ideia, parece-nos possível determinar o núcleo da expressão. Inicialmente, é necessário compreendê-la como uma das faces do

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

⁴⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 122.

⁴⁶ CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 237, jul/set. 2004, p. 93-118. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44368/44813>>. Acesso em 28 jan. de 2019.

princípio italiano da “boa administração”⁴⁷, o que nos leva a passar necessariamente pelas noções de economicidade, efetividade, celeridade, adequação das escolhas e satisfação do interesse público da melhor forma possível para a sociedade e o Estado.

Seguindo, nota-se ser essencial observar que, estando diante de um regime de Direito Público, a legalidade é elemento essencial para o controle da satisfação da supremacia do interesse público sobre o privado, de modo tal que a eficiência deve ser entendida como a escolha dos meios e recursos mais adequados para uma determinada situação dentro daqueles que à Administração é permitido usufruir.

Ainda, deve-se entender que a eficiência aqui não está relacionada diretamente à eficiência econômica, mas sim, em uma visão mais ampla, ao alcance de um resultado maior e melhor fazendo uso dos recursos econômicos que dispõe. O corte de gastos, por si só, não é mecanismo apto a assegurar a eficiência estatal, ao contrário, a desestruturação ocasionada pela diminuição dos investimentos piora o quadro pré-existente, especialmente no que diz respeito a aspectos estruturais.

Vejamos o que diz Têmis Limberger e Edson Luís Kossmann⁴⁸:

O Estado nunca poderá ser considerado eficiente se esta busca se pautar somente no objetivo de atingir os melhores resultados econômicos, numa simples solução da equação matemática da maximização dos resultados pelo menor custo possível. Essa bem-sucedida equação econômica não demonstra eficiência do Estado; pode, no máximo, demonstrar uma eficiente atuação gerencial-administrativa, mas não uma atuação eficiente do Estado, pois sua função não se limita à eficiência econômica, sob o prisma gerencial.

E prosseguem:

Assim, na busca da eficiência administrativa, por parte do Estado, um resultado eficiente não pode limitar-se ao seu conceito no sentido econômico; devendo ser, principalmente, de acordo com os imperativos da realização efetiva das diretrizes constitucionais que devem orientar toda e qualquer ação ou política pública.

A Administração Pública deve buscar a satisfação das demandas sociais através da conjugação dos seguintes ideais: escolha do meio mais adequado à

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 125.

⁴⁸ KOSSMANN, Edson Luís. LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

situação dentre os previstos na legislação; utilização racional dos recursos públicos; celeridade na prestação estatal; atenção às necessidades do destinatário, com vistas a atingir a eficácia da conduta; utilização do orçamento disponível para aquela situação, podendo haver a diminuição dos custos, desde que garantida a eficiência⁴⁹; e, por fim, a satisfação da finalidade prevista em lei.

Outrossim, a eficiência não somente assume o papel de princípio no nosso ordenamento jurídico, como também se afigura um dever da Administração Pública. É isto que nos diz José dos Santos Carvalho Filho⁵⁰, vejamos:

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.

Nota-se que tal princípio supera (ou deveria superar) a teoria legal e atinge o status de obrigação da Administração Pública e de seus agentes para com a atividade administrativa em sua totalidade. Embora esta seja a intenção, não há como falar do princípio da eficiência sem mencionar que, mesmo distando mais de 20 anos da sua inserção no texto constitucional, ele permanece quase que inerte na produção de resultados para a gestão administrativa brasileira.

3.1.1 Eficiência, eficácia e efetividade

É necessária a distinção entre eficiência, eficácia e efetividade, palavras muitas vezes usadas como sinônimos, mas que, aqui, possuem significados diferentes. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁵¹:

A *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O

⁴⁹ KOSSMANN, Edson Luís. LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

⁵⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 66.

⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 36.

desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

As expressões “eficiência”, “eficácia” e “efetividade” não assumem o papel de sinônimos na seara do Direito Administrativo Constitucional, estabelecer a diferença entre esses conceitos é peça importante na tentativa de fixar limites ao significado atribuído ao princípio da eficiência.

Coadunamos com a ideia de José dos Santos Carvalho Filho⁵² que caracteriza os conceitos da seguinte forma: 1) a “eficiência”⁵³ está relacionada à conduta dos agentes, impondo a estes o cumprimento da lei, de forma a resultar em uma ação minimamente onerosa à sociedade, sempre atendendo o interesse público; 2) a “eficácia” possui sentido instrumental, relaciona-se com os procedimentos, visto se tratar dos meios empregados pelos agentes no exercício de suas funções, ou seja, conecta-se com a potencialidade de concretização dos fins pretendidos; 3) e a “efetividade” vincula-se a ideia de obtenção de resultados, a exata produção de efeitos, o alcance dos fins a que se propõe a Administração Pública. Um ato administrativo perfeito seria, nesta linha, aquele que atendendo à eficiência enquanto princípio constitucional é dotado de eficiência, eficácia e efetividade.

Neste sentido, embora não se tratem de termos com o mesmo significado, é essencial para consumir o princípio da eficiência administrativa que as condutas do Estado se dêem no âmbito de convergência entre eles. É que para o Direito Administrativo e, especialmente, para o interesse público não importam ações eficientes vazias, ou seja, não têm importância jurídica as ações administrativas que são eficientes, no sentido de diminuição do ônus, mas que não se preocupam com os procedimentos utilizados e com a obtenção dos resultados esperados, por exemplo.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 66.

⁵³ Importante observar que aqui nos referimos, apenas, a eficiência, eficácia e efetividade enquanto distinção conceitual-terminológica, ou seja, analisa-se um conceito separado do contexto em que ele se insere. No que diz respeito ao princípio constitucional da eficiência administrativa o entendimento é outro, como é abordado no texto.

3.1.2 Eficiência e legalidade

Como já mencionado, a legalidade de que se reveste a conduta administrativa é, apesar de necessária, vista por parte significativa da sociedade como um empecilho a atuação eficiente do Estado. É que ela está intimamente conectada a ideia de modelo burocrático e, em razão disso, foi atingida pelas falhas e desgastes deste sistema.

Inegavelmente a legalidade, enquanto princípio da Administração Pública, assume papel de suma importância, sendo considerada uma das bases do Direito Administrativo. O seu reconhecimento implica na submissão do Estado às normas, como forma de estabelecer parâmetros objetivos e abstratos à conduta do agente público e dos administrados, com vistas a resguardar a segurança jurídica das relações Estado-Estado e Estado-sociedade⁵⁴.

Acompanhando a tendência, a eficiência administrativa, ao ser incluída no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, trouxe para a gestão pública administrativa o desafio em coadunar ações eficientes e que persigam o cumprimento de todas as regras legais. Em um cenário ideal, a convergência entre estes dois princípios deveria ser a praxe, no entanto esta não é a situação que se verifica.

Inicialmente, é preciso compreender que, aqui também, o princípio da eficiência administrativa somente se mostrará pleno quando em consonância com o princípio da legalidade, ou seja, atos administrativos eficientes e ilegais não interessam ao ordenamento jurídico. Partindo deste pressuposto, devemos levar em consideração que também não interessa a administração pública os atos que, embora legais, sejam ineficientes, isto porque esta esfera ultrapassa os limites da máquina estatal, atingindo toda a sociedade, que, por sua vez, busca no Estado a satisfação dos ideais de prestação, economicidade e celeridade.

Neste sentido, deve haver uma adequação tanto das normas, quanto das escolhas dos agentes público, com a intenção de afinar toda a atuação estatal a este binômio eficiência-legalidade. Não se pode aqui falar em mera adequação do agente às normas, ou seja, não podemos, neste ponto, limitar a discussão em tratar a

⁵⁴ SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. MENEGUIN, Fernando B. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 51, n. 201, jan/mar, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502970/RIL201.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

eficiência administrativa como a simples escolha do meio mais adequado dentre àqueles disponíveis na legislação, é que, embora seja esta uma das principais características do princípio da eficiência, somente é possível considerá-la se estivéssemos diante de leis que foram editadas com a preocupação da atuação eficiente do Estado. Não é este o contexto que vivenciamos.

Sendo assim, para além da adequação da escolha do agente administrativo, é necessário que a própria criação das leis seja compreendida no contexto constitucional do artigo 37 da Constituição Federal, ou seja, em harmonia com todos os princípios da Administração Pública, inclusive a eficiência. No momento de formação da regra deve-se levar em consideração a subsunção norma e realidade social, ou seja, deve ser verificado se aquele regramento quando for posto na sociedade irá se concretizar em uma conduta racional e célere que produz resultados positivos para o atendimento do interesse público.

Por outro lado, deve-se tomar o devido cuidado para que, a pretexto de atuar de maneira eficiente e atender o interesse público, não aja a convalidação de quaisquer violações as normas. A legalidade não deve, assim, ser considerada como um empecilho à eficiência, bem pelo contrário deve a eficiência ser entendida como um componente da própria legalidade⁵⁵.

Pontua Davi Chicóski que “um mínimo de eficiência é necessário para que o Estado atue na persecução de fins sociais”⁵⁶. Para além de um mero regramento, a eficiência é um princípio constitucional e, portanto, deve ser compreendido no contexto de todos os demais princípios e, especialmente, no contexto do Estado Democrático de Direito e Estado Social instituído pela Carta Magna. É que, a partir do momento em que o termo individualmente compreendido foi inserido na Carta Magna, a eficiência passou a fazer parte de um cenário mais amplo, no qual é necessário resguardar o sistema em sua totalidade e não apenas parte dele.

Um Estado que não respeita os Direitos fundamentais da sua Constituição não pode ser considerado eficiente, do ponto de vista social e jurídico, ainda que a sua ação seja célere, econômica, racional e eficaz. Deste modo, a eficiência na

⁵⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência **Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 10, maio/jun/jul, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/notas-para-um-debate-sobre-o-principio-constitucional-da-eficiencia->>. Acesso em: 25 fev. de 2019.

⁵⁶ CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte. ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44368>>. Acesso em: 10 fev. de 2019.

Administração Pública somente faz sentido quando se presta a atingir para a sociedade resultados relevantes.

3.2 A NECESSIDADE DE APROXIMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À REALIDADE SOCIAL

Levando em consideração que a supremacia do interesse público é o cerne da atividade administrativa, e que esse interesse público deve ser entendido como o interesse da coletividade, não há como satisfazê-lo senão aproximando-se da sociedade e dos seus anseios. É o que diz Odete Medauar⁵⁷:

Tais transformações no modo de atuar do Estado e na estrutura da sociedade acarretam a atenuação da distância entre Estado e sociedade, agora vinculados e condicionados por número crescente de inter-relações. Em decorrência, a Administração vê-se obrigada a olhar para fora de si mesma, relacionando-se de modo mais intenso com o entorno social.

A Administração Pública deve voltar a sua atividade para o fim maior do Direito Administrativo que é o interesse público, isto porque, somente observando a realidade social e os anseios da sociedade é que o Estado pode e deve agir em consonância com os seus objetivos.

A emergência em aproximar a atuação da Administração Pública das preocupações sociais fez com que o Estado se voltasse para a equação qualidade/custo dos serviços, responsabilização democrática e eficiência administrativa⁵⁸. É a isto, inclusive, que se refere à exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995 relativa a Emenda Constitucional nº 19 de 1998⁵⁹:

No difícil contexto do retorno a democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de Administração Pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados,

⁵⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 24.

⁵⁸ KEMPFER, Marlene. MIRANDA, Lara Caxico Martins. A reforma gerencial no Brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Maranhão, 2017, v. 3, n. 2, jul/dez. 2017. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2361/pdf>>. Acesso em: 31 jan. de 2019.

⁵⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

É justamente a urgência em ver satisfeito na Administração Pública às noções do Estado Democrático de Direito que levou a inclusão da eficiência no rol de princípios constitucionais. A emenda constitucional nº 19/1998 tinha a intenção de dar a sociedade um instrumento capaz de impedir que a atuação do Estado se desse de maneira desvinculada dos fins sociais a que se presta. É que a exigência de uma atuação eficiente, em teoria, faria com que a população saísse do estado de conformismo que se encontrava em relação à ineficiência que pairava e paira na Administração Pública.

Afora isto, havia também uma tentativa em tornar o controle social mais efetivo, ou seja, esperava-se que a inclusão de noções democráticas no texto constitucional desse a sociedade o poder de verificar a atuação estatal e cobrar dela aquilo que não estava de acordo com o ordenamento jurídico.

Assim, é necessário reconhecer que o princípio da eficiência, tal qual é o princípio da publicidade, é expressão genuína do ideal democrático que a Constituição Federal instituiu para a Administração Pública. É sabido, no entanto, e já citado neste trabalho, que a mera previsão legal não tem força suficiente para alterar a realidade fática, sendo assim são também os vícios aos quais se prende o Direito Administrativo que impedem a efetividade destes princípios.

Embora a intenção do legislador seja boa, a falta de regramento a respeito das medidas que possam efetivar a eficiência estatal faz com que a sua previsão seja pouco palpável. Para exemplificar, observaremos o princípio da publicidade, uma vez que este é mais palpável, mais especificamente o dever de transparência e de prestação de contas. A transparência que a lei exige do Estado é, para além de ser apenas uma norma, um protótipo do que se quis estabelecer com o Estado Democrático de Direito, isto porque, é o dever de tornar pública a ação da administração que permite ao administrado acompanhar, fiscalizar, cobrar e, acima de tudo, aproximar-se da gestão administrativa, tirando-a do pedestal em que ela sempre esteve. A ineficiência estatal pode, neste sentido, sacrificar direitos tais como a educação, saúde ou seguridade social, e é isto que o esforço em incluir a eficiência enquanto princípio constitucional visa evitar.

Da mesma maneira ocorre com o princípio da eficiência. Se levarmos em consideração o que já foi dito a respeito da necessidade de adequação da conduta

estatal ao cenário social da época para, somente assim, ser possível vislumbrar uma atuação eficiente, não há nada mais efetivo neste processo senão a aproximação do administrado da administração, para que aquele possa cobrar deste o que observa estar em descompasso e para que este, sabendo da realidade daquele, possa adequar-se dentro dos limites legais. Isto tudo nada mais é do que o desafio do Estado em atuar conjuntamente com a sociedade buscando a concretização das políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais⁶⁰.

É neste sentido que é possível traçar a relação entre autonomia universitária e a eficiência administrativa. Trata-se de dois conceitos pertinentes à Administração Pública, isto porque, as Universidades Federais são, como já mencionado, parte da Administração Indireta e, portanto, estão sujeitas aos princípios constitucionais elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição, entre eles a eficiência. Seguindo esta linha, válida é a observação de que a mitigação da autonomia própria das Instituições de Ensino Superior provoca o distanciamento entre a administração universitária e a sociedade.

A transferência do controle da gestão destas entidades para outros órgãos, como a Advocacia-Geral da União, bem como Tribunal de Contas da União, Ministério da Controladoria-Geral da União e Ministério da Educação, é refletida na dificuldade em reconhecer os anseios da parcela da sociedade que está mais próxima à universidade em questão.

Em parte, o assessoramento exercido pela AGU, que deveria auxiliar o administrador, se transforma em atividade controladora, vez que mitiga o campo de atuação do gestor àquele delimitado nos pareceres emitidos. O controle exercido por estes órgãos transforma, assim, a atividade do gestor universitário em mera repetição, o administrador passa a acatar todas as recomendações, mesmo que elas sejam contrárias ao seu entendimento ou, até mesmo, ao interesse público, justamente por temer que, agindo em desacordo ao entendimento destas entidades, estas mudanças não sejam bem recepcionadas pelos órgãos de controle fazendo com que surja a sua responsabilização.

De certo que não é possível ao gestor deixar de agir, no entanto, como forma de resguardar-se de possíveis responsabilizações, os agentes administrativos

⁶⁰ MELO, Luiz Carlos Figueira de. OLIVEIRA, Marcella Rosière de. O perfil da Administração Pública no Século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, vol. 5, n. 2, 2018, p. 97-118. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141599>>. Acesso em: 20 fev. de 2019.

das Universidades Federais passam a cercar-se de pareceres que fundamentem a sua atuação. Os pareceres são, em um estado ótimo e ideal, um mecanismo importante para a Administração Pública, eles estão intimamente ligados a função consultiva dos órgãos⁶¹ e, afora raras exceções, não possui natureza vinculante. No entanto, o congelamento da atuação do gestor e a tendência a seguir a opinião exarada nos pareceres fazem com que o poder decisório sobre o modo como a administração universitária deve agir seja transferida a outros órgãos, cuja função deveria ser meramente opinativa.

Outrossim, quando não é este o caso, com vistas a evitar as responsabilizações, os gestores das Instituições Federais de Ensino Superior optam por utilizar de todos os mecanismos que garantam estar ele atuando dentro da legalidade. Visto de maneira superficial, esta não é uma situação ruim para a Administração, no entanto, este fenômeno acaba por refletir na adoção de procedimentos mais burocráticos, custosos e morosos, do que àqueles possíveis para a situação em questão⁶².

Toda esta situação reflete em falhas do sistema burocrático, tornando a Administração Pública ineficiente, seja na perspectiva temporal e econômica, seja no que diz respeito ao alcance das suas finalidades e a produção de resultados para a sociedade.

⁶¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 282.

⁶² SILVA, Natúcia Santos da. **Segurança jurídica nas decisões públicas: A responsabilidade do gestor público na interpretação administrativa**. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, p. 44, 2018.

4 O PROBLEMA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E OS REFLEXOS NA GESTÃO ADMINISTRATIVA EFICIENTE: ANÁLISE DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

A relação entre a autonomia universitária e a eficiência administrativa das Instituições de Ensino Superior é mais facilmente verificável quando diante de situações específicas. Neste sentido, optou-se por ilustrar este nexos utilizando-se de um exemplo fático extraído de um contrato administrativo da Universidade Federal da Paraíba.

A Universidade Federal da Paraíba é uma instituição autárquica de regime especial de ensino, pesquisa e extensão, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de João Pessoa e atuação em todo o Estado da Paraíba⁶³. Por se tratar de instituição desta natureza inclui-se no mandamento constitucional a respeito da autonomia universitária e, portanto, goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Do mesmo modo, a UFPB está incluída no mencionado no ponto 2.2 deste trabalho, ou seja, aplicam-se a ela os limites desta liberdade conferida pela Constituição Federal, estando sujeita a atuação dos órgãos mencionados.

Dentro desta perspectiva é que se deu a situação que passa a ser analisada.

4.1 A GESTÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO FEDERAL

Inicialmente, faz-se necessário entender o contexto em que se desenvolve a gestão pública administrativa no âmbito federal, no qual se inclui a UFPB.

Em 1º de janeiro de 2019, a Medida Provisória nº 870⁶⁴ estabeleceu a nova estrutura do governo federal, dentro da qual foi criado o Ministério da Economia, integrando as atribuições dos antigos Ministérios da Fazenda;

⁶³ UFPB. Resolução nº 07, de 30 de Setembro de 2002. **Estatuto da Universidade Federal da Paraíba**. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/sods/contents/menu/estatuto>>. Acesso em: 01 mar. de 2019.

⁶⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho.

Dentro da estrutura deste Ministério localiza-se a Secretaria de Gestão (SEGES), instituída pelo Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017⁶⁵, cuja competência insere-se no campo da formulação de políticas e diretrizes para a gestão pública federal⁶⁶. A SEGES, segundo o que define o Regimento Interno do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu anexo VII, artigo 1º, inciso VII, tem como uma de suas finalidades atuar como órgão central do SIGS – Sistema de Serviços Gerais⁶⁷.

O SISG é parte de um sistema administrativo orgânico que tem como objetivo coordenar as atividades de logística pública, no âmbito da Administração Pública Federal, com vistas a alcançar uma maior eficiência⁶⁸. Este sistema está dividido, segundo o artigo 2º do Decreto nº 1.904, de 23 de março de 1994⁶⁹, em:

- I - o órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais;
- II - os órgãos setoriais, unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República;
- III - os órgãos seccionais, unidades incumbidas da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas.

Aqui interessa a função normativa, inserida entre as competências do órgão central do SISG⁷⁰:

⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. **Aprova a estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁶⁶ MPDG. **Institucional – Secretaria de Gestão.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria_de_gestao>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁶⁷ SEGES. Portaria GM/MP nº 11, de 31 de Janeiro de 2018. **Anexo VII do Regimento Interno da Secretaria de Gestão.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/regimento-interno-1/anexovii_seg.es.pdf>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁶⁸ SISG. **O que é o Sistema de Serviços Gerais – SISG.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁶⁹ BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SIGS) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁷⁰ SISG. **O que é o Sistema de Serviços Gerais – SISG.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

Ao órgão central do SISG compete normatizar:

I- a contratação de serviços de terceiros para execução de obras e serviços de construção, reforma, manutenção, demolição, zeladoria e vigilância, bem como de outros serviços passíveis de execução indireta por meio de contato.

II - a aquisição, recebimento, registro, guarda, distribuição, utilização, conservação, recuperação, manutenção, inventário, baixa, alienação e doação, bem como a fixação de padrões e especificações de bens móveis permanentes e de consumo.

III - o transporte de bens, servidores e pessoas à serviço da Administração, incluindo-se a distribuição, alienação, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais, bem como a locação de serviços de terceiros e aquisição de passagens em seus deslocamentos.

IV- as comunicações administrativas, entendidas como a infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, sua integração com outras soluções, proporcionando mais celeridade e eficiência nas atividades de gestão interna dos órgãos e entidades.

V - a utilização de soluções informatizadas para o funcionamento das atividades de logística pública.

Dentro desta perspectiva é que cabe ao gestor administrativo, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional⁷¹, seguir as orientações produzidas por este órgão quando diante de procedimentos licitatórios e de contratos administrativos.

4.2 ESTUDO DE CASO: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO UFPB/PU Nº 002/2017

Diante de tais considerações, passa-se a análise do exemplo fático. Trata-se de um contrato de limpeza celebrado em 6 de março de 2017 pela Universidade Federal da Paraíba, firmado em observância a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008⁷², que dispunha sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

⁷¹ BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

⁷² MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

4.2.1 Trâmite processual do Contrato de Prestação de Serviço UFPB/PU/Nº 002/2017

Inicialmente, é importante observar que, segundo o entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷³, o qual coaduna este trabalho, os contratos de prestação de serviço de limpeza se inserem no que a Lei nº 8.666/1993⁷⁴ denominou como prestação de serviço de forma contínua.

A Portaria-TCU nº 128, de 14 de maio de 2014⁷⁵, diz, em seu artigo 3º, inciso I, que serviços continuados são aqueles cuja necessidade de contratação deva se estender por mais de um exercício financeiro e continuamente. A respeito deste tipo de contratação, a Lei nº 8.666⁷⁶ de 1993 diz, em seu artigo 57, inciso II, que estes contratos administrativos podem ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com o intuito de obter preços e condições mais vantajosas a Administração, estando limitada a sua duração a sessenta meses.

A Instrução Normativa nº 2 de 2008⁷⁷ dispunha em seu artigo 44, a respeito dos serviços de limpeza e de conservação, que, nas condições usuais, os índices de produtividade por servente, em uma jornada de oito horas diárias, não deveria ser inferior a seiscentos metros quadrados para áreas externas e um mil e duzentos metros quadrados para áreas externas, para efeito de contratação.

Seguindo esta recomendação é que foi firmado o contrato em análise, ficando o valor total anual da contratação em R\$10.586.923,20 (dez milhões, quinhentos e oitenta e seis mil e novecentos e vinte e três reais e vinte centavos),

⁷³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 316.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

⁷⁵ TCU. Portaria nº 128, de 14 de maio de 2014. **Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU)**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140609/PRT2014-128.doc>>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

⁷⁶ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

⁷⁷ MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

conforme informações do processo nº 23074.048651/2016-98⁷⁸, tendo duração de um ano.

Em razão de reajustes salariais foram realizados termos de apostilamento que alteraram o valor global do contrato para R\$ 11.341.843,20 (onze milhões, trezentos e quarenta e um mil e oitocentos e quarenta e três reais e vinte centavos)⁷⁹.

No decorrer da vigência deste contrato foi editada nova instrução normativa, IN nº 5, de 25 de maio de 2017⁸⁰, que somente entrou em vigor no dia 25 de setembro de 2017, dispondo sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Este novo regramento alterou, conforme o que dispõe o anexo VI-B⁸¹, os índices de produtividade por pessoa nos contratos de limpeza e conservação em relação ao que dispunha a IN nº 2/2008⁸², passando os índices de produtividade no serviço de limpeza a serem os seguintes:

⁷⁸ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁷⁹ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸⁰ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸¹ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸² MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

Quadro 1 – Comparativo dos índices de produtividade para o serviço de limpeza⁸³

	IN Nº 02/2008	IN Nº 05/2017
ÁREAS INTERNAS	600m ² por pessoa	800 a 1200 m ² por pessoa
ÁREAS EXTERNAS	1200m ² por pessoa	1800 a 2700 m ² por pessoa

Posteriormente, a Universidade Federal da Paraíba, através do Termo Aditivo UFPB/PU/Nº 001/2018⁸⁴, suprimiu áreas unilateralmente, sob a justificativa de adequar-se as restrições orçamentárias para o exercício de 2018, passando o mesmo a sofrer uma redução de 12% (doze por cento), de modo que o seu valor total anual passou a ser de R\$9.985.723,20 (nove milhões, novecentos e oitenta e cinco mil e setecentos e vinte e três reais e vinte centavos)⁸⁵.

No dia 5 de março de 2018, o contrato em questão foi renovado por mais doze meses.

Adiante, cerca de seis meses após a renovação, no dia 20 de setembro de 2018, foi publicada a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 7/2018⁸⁶, que alterou a IN nº 5/2017, passando a estabelecer que os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor da norma, incluindo as respectivas renovações ou prorrogações, ainda que vierem a ocorrer na vigência da IN nº 5/2017, devem permanecer regidos pela IN nº 2/2008.

A gestão administrativa da Universidade Federal da Paraíba, quando da segunda prorrogação do contrato em questão, referente ao ano de 2019, elaborou relatório de repactuação de preços, no qual a área técnica chegou à conclusão que

⁸³ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸⁴ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸⁵ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸⁶ MPOG. Instrução Normativa nº 07, de 20 de setembro de 2018. **Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/996-in-7-de-2018>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

seria recomendada a adequação do valor global anual do Contrato UFPB/PU Nº 002/2017 às alterações propostas pela IN/SEGES nº 05/2017, causando uma nova supressão de mais 13% (treze por cento), resultando no valor de R\$8.497.056,00 (oito milhões, quatrocentos e noventa e sete mil e cinquenta e seis reais). A sugestão de redução do valor do contrato se deu em observância ao que dispõe a Lei nº 8.666/1993⁸⁷, no que diz respeito à limitação total de 25% (vinte e cinco por cento) para as reduções unilaterais.

Observe-se o quadro demonstrativo das alterações de valores no contrato em análise:

Quadro 2 – Alterações dos valores no Contrato UFPB/PU nº 02/2017⁸⁸

INICIO DO CONTRATO (Valor Global Anual)	R\$10.586.923,20
TERMOS DE APOSTILAMENTO (Reajustes Salariais)	R\$11.341.843,20
PRIMEIRA REDUÇÃO UNILATERAL (Supressão de áreas – Redução de 12% do valor global anual do contrato)	R\$9.985.723,20
PROPOSTA DE SEGUNDA REDUÇÃO UNILATERAL (Adequação às normas da IN nº 5/2017 – Redução de 13% do valor global anual do contrato)	R\$8.497.056,00

Diante destes acontecimentos que ocorreram durante a vigência do contrato em análise, a prefeitura universitária elaborou questionamento à Procuradoria Jurídica nos seguintes termos⁸⁹:

A principal dúvida que surge é se esses novos índices de produtividade devem ser levados em consideração neste contrato, servindo apenas como base para avaliação por parte da fiscalização do contrato, ou se os mesmos impactam diretamente no quantitativo de área contratada, podendo gerar assim uma nova supressão da área contratada? Se sim, como proceder

⁸⁷ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

⁸⁸ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁸⁹ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

com a repactuação, a possível supressão e a renovação de prazo que foi solicitada para este contrato?

Respondendo a consulta acima mencionada, a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos, através do Núcleo de Licitações e Contratos, da Procuradoria-Geral Federal, elaborou a Nota nº 00008/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU dizendo que, tendo sido o contrato firmado em 6 de março de 2017 e levando em consideração o disposto no artigo 75, §§ 1º e 2º, da IN SEGES nº 05/2017, deve ser aplicada a ele a produtividade prevista na IN SEGES nº 2/2008⁹⁰.

Este entendimento da Procuradoria-Geral Federal foi motivado de maneira aliunde pelos pareceres nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU e nº 13/2017/CPLC/PGF/AGU⁹¹. Em seguida, observando as considerações feitas pela Procuradoria-Geral Federal, a Universidade Federal da Paraíba renovou o contrato objeto desta análise por mais doze meses, sem que houvesse a adequação às normas previstas na IN SEGES nº 05/2017.

4.2.2 O entendimento da Advocacia-Geral da União: Parecer nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU e Parecer nº 013/2017/CPLC/PGF/AGU

A Advocacia-Geral da União, através da Procuradoria-Geral Federal, na Nota nº 00008/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU⁹², opinou pela manutenção dos índices de produtividade previstos na IN SEGES nº 02/2008⁹³ no que concerne ao Contrato UFPB/PU nº 002/2017, o que fez com base nos pareceres nº

⁹⁰ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹¹ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹² UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹³ MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

06/2017/CPLC/PGF/AGU e nº 13/2017/CPLC/PGF/AGU, já citados acima, que passamos a analisar.

O parecer nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU⁹⁴ analisou o início da vigência da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento, tendo como cerne a discussão a respeito da data de aplicação da nova norma procedimental, bem como as suas conseqüências para os processos pendentes.

No que diz respeito ao início da vigência da referida instrução normativa não há grandes discussões que interessem a este trabalho, isto porque as datas dos atos administrativos praticados no curso do contrato em análise não apresentam divergências em relação ao início da validade da IN nº 5/2017. Sendo assim, será considerado o que disse a Procuradoria-Geral Federal, de modo que a instrução normativa tem o início da sua vigência no dia 23 de setembro de 2017, no entanto, por ser um sábado, ela somente foi efetivamente aplicada aos processos de contratações públicas a partir do dia 25 de setembro de 2017.

A princípio, válida é a anotação que o referido parecer é anterior a alteração da IN nº 5/2017 pela IN nº 7/2018, no que diz respeito à inclusão dos parágrafos primeiro e segundo ao artigo 75 da primeira instrução normativa. Superada esta observação, cabível é a atenção ao que opina a PGF⁹⁵ quanto à incidência da normatização aos processos instaurados antes de sua vigência, vejamos:

Instaurado o processo antes da entrada em vigor da nova legislação, as fases de planejamento (art. 19 a 32) e de seleção do fornecedor (art. 33 a 38) não serão aplicadas a estes procedimentos, incidindo a antiga Instrução Normativa n. 2, de 2008, da extinta SLTI. Contudo, em relação à fase de gestão do contrato, o regime jurídico será o da norma procedimental vigente quando da ocorrência do fato, e não o regime de quando foi instaurado o processo administrativo ou de quando firmado o contrato. Melhor explicando: tendo o processo se desenvolvido até a efetivação do contrato, a Instrução Normativa nº 5 respeitará a eficácia dos atos processuais já realizados, mas passará a disciplinar, a partir da sua vigência, o regime jurídico referente à gestão do contrato. Por outras palavras, a nova normatização respeita os atos processuais referentes ao planejamento da contratação e à seleção do fornecedor já realizados, bem como os seus efeitos, mas uma vez firmado o contrato, os eventos que se sucederem serão regidos pela nova Instrução Normativa. (grifo nosso)

⁹⁴ AGU. **Parecer nº 0006/2017/CPLC/PGF/AGU.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹⁵ AGU. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

Neste sentido, a conclusão do referido parecer é no sentido de que não é cabível a aplicação da IN nº 5/2017 à fase interna dos processos de contratação autuados e registrados antes do dia 25 de setembro de 2017, já no que concerne à gestão e fiscalização dos contratos, bem como a renovação e prorrogação da vigência contratual, aplicação de sanções e motivos que levem a rescisão de contratos firmados antes da entrada em vigor da referida norma devem ser os seus regramentos aplicados. Ademais, diz ainda não ser admissível que a Administração Pública crie obrigações na fase de gestão contratual, com base no que dispõe a IN nº 5/2017, que não foram exigidas no momento da seleção do fornecedor.

Para efeitos de esclarecimento, é necessário observar o que o artigo 40, inciso I, da IN nº 5/2017⁹⁶ diz a respeito do que significa a fase de gestão da execução do contrato. Vejamos:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

Neste sentido, está incluso nesta fase tanto a alteração quanto a prorrogação contratual, assim o é que o artigo 53⁹⁷ da mesma Instrução Normativa inclui, neste momento procedimental, a repactuação de preços, uma vez ser ela espécie de reajuste contratual.

Outrossim, após a entrada em vigor da instrução normativa em análise, a Procuradoria-Geral Federal observou a necessidade da formulação de novo documento com o intuito de dirimir as seguintes dúvidas: se é possível a utilização das orientações da IN nº 5/2017 na fase interna dos processos instaurados antes de sua entrada em vigor com vistas a facilitar o trabalho da Administração; se é cabível a inclusão da previsão referente a gestão contratual à luz da IN nº 5/2017 nas

⁹⁶ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹⁷ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

minutas de editais, mesmo quando os processos tenham sido autuados ou registrados na vigência da IN nº 2/2008; e se é necessário a feitura de termo aditivo para a aplicação da nova norma nos contratos firmados antes da entrada em vigor da IN nº 5/2017⁹⁸.

Neste contexto é que foi formulado o parecer nº 13/2017/CPLC/PGF/AGU, no qual se concluiu que é papel da Administração decidir sobre a utilização ou não das práticas previstas na IN nº 5/2017 nos processos iniciados antes da sua vigência, sob a justificativa de atender ao direito fundamental à boa administração, de modo que esta decisão ficaria no âmbito da discricionariedade do gestor. Ademais, entendeu, ainda, que, sem haver qualquer alteração do objeto do contrato, é recomendada a elaboração de termo aditivo explicitando a disciplina do regime jurídico da gestão contratual com base na IN nº 5/2017, de modo a esclarecer as obrigações das partes, evitando questionamentos sobre a forma de gestão contratual⁹⁹.

Por fim, inferiu que, apesar de não ser cabível a exigência de novas obrigações contratuais, por força do que previu a IN nº 5/2017, à contratada, é perfeitamente possível que a Administração adapte os contratos administrativos para melhor adequá-lo às finalidades de interesse público, é o que a Lei nº 8.666/93 previu como sendo hipótese de modificação unilateral do contrato.

Neste sentido, a Procuradoria-Geral Federal advertiu que esta espécie de alteração pressupõe circunstâncias fáticas ou de direito que ocorreram ou que foram conhecidas após a contratação. E prosseguiu enfatizando a ressalva que é feita pela própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos quando diz que deve ser observada a imutabilidade da essência do objeto contratado, bem como o limite de aumento ou diminuição de vinte e cinco por cento do valor do contrato, sendo admitida excepcionalidade acima deste valor. Deste modo, deduziu que¹⁰⁰:

d) não cabe à Administração criar obrigações para o contratado que não foram exigidas no momento da seleção do fornecedor que importem mudança substancial do objeto contratual, por conta da aplicação da IN SEGES nº 05/2017, devendo ser observado o art. 65, I, “a”, e §6º da Lei 8.666, de 1993.

⁹⁸ AGU. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detalh/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

⁹⁹ AGU. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detalh/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

¹⁰⁰ AGU. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detalh/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

Sendo assim, ultrapassadas as considerações iniciais sobre estes dois documentos que expressam a opinião da Advocacia-Geral da União a respeito do tema aqui tratado, observe-se quadro resumido das opiniões exaradas nos pareceres supracitados:

Quadro 3 – Comparativo das conclusões quanto a aplicabilidade da IN nº 05/2017 constantes dos pareceres analisados¹⁰¹

	PARECER Nº 00006/2017/CPLC/PGF/AGU	PARECER Nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU
CONCLUSÃO QUANTO A APLICABILIDADE DA IN Nº 5/2017	<p>a) não será aplicada a Instrução Normativa n. 5, de 2017, à fase interna dos processos de contratação autuados ou registrados antes do dia 25 de setembro de 2017;</p> <p>b) após 25 de setembro de 2017, será aplicável a Instrução Normativa n. 5, de 2017, aos contratos firmados antes da entrada em vigor do referido normativo ou decorrentes de processos instaurados sob a vigência da legislação anterior, referentes à gestão e fiscalização dos contratos, renovação/prorrogação da vigência contratual, a aplicação de sanções, e motivos que levem à rescisão contratual;</p> <p>c) não é admissível à Administração criar obrigações na fase de gestão contratual, com base na Instrução Normativa nº 05, de 2017, que não foram exigidas no momento da seleção do fornecedor, por força da aplicação da Instrução Normativa nº 2/02, de 2008.</p>	<p>a) é possível utilizar as orientações da IN SEGES nº 05/2017 para os processos que foram instaurados antes da vigência da referida norma, considerando se tratarem de boas práticas administrativas, resultantes da orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União (acórdãos n. 2622/2015-P e 2353/2016-P), ficando no âmbito da discricionariedade do gestor adotar ou não tais práticas;</p> <p>b) é recomendável que o contrato seja aditado para prever a disciplina da gestão contratual à luz da IN 05, de 2017, de modo a deixar claras as condutas de ambas as partes, facilitando a operacionalização do cumprimento do objeto contratual, evitando questionamentos sobre a forma de gestão contratual;</p> <p>c) não cabe à Administração criar obrigações para o contratado que não foram exigidas no momento da seleção do fornecedor que importem mudança substancial do objeto contratual, por conta da aplicação da IN SEGES nº 05/2017, devendo ser observado o art. 65, I, “a”, e §6º da Lei 8.666, de 1993.</p>

Observa-se que a motivação aliunde utilizada na Nota n. 00008/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, referente ao Contrato UFPB/PU nº 002/2017, para justificar a utilização dos índices de produtividade previstos na IN nº 2/2008 em detrimento daqueles previstos na IN nº 5/2017, não se mostrou satisfatória.

¹⁰¹ AGU. **Parecer nº 00006/2017/CPLC/PGF/AGU e Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680> Acesso em: 18 mar. de 2019.

É que a própria AGU, quando da elaboração dos pareceres citados, manifestou-se no sentido de interpretar a aplicação da Instrução Normativa, para os atos pendentes, em consonância com o que dispõe a Constituição Federal a respeito do direito fundamental à boa administração, e a Lei nº 8.666/1993, no que concerne a modificação unilateral dos contratos.

Ademais, o próprio texto da IN nº 5/2017¹⁰², ao prever a repactuação de preços na fase de gestão contratual, abre espaço ao administrador para decidir pela aplicação ou não, com base no interesse público, das medidas ali previstas para os contratos em curso.

É justamente neste sentido que se passa a analisar as características do contrato de prestação de serviço de limpeza que mantém a UFPB e a possibilidade do gestor em optar pela adoção da IN nº 5/2017.

4.2.3 A aplicabilidade da IN SEGES nº 5/2017 nos contratos administrativos de prestação de serviço de forma contínua

Inicialmente, é necessário observar que o artigo 75¹⁰³, da referida Instrução Normativa, em seus parágrafos primeiro e segundo, que foram incluídos pela Instrução Normativa nº 7, de 2018, dispõe que os contratos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor da IN nº 5/2017, inclusive as respectivas renovações ou prorrogações, devem permanecer regidos pela IN nº 2/2008. Esta é uma norma de transição que visa evitar possíveis questionamentos a respeito da validade da norma em questão para atos administrativos que, embora ainda estejam em duração, tiveram a sua formação anterior à entrada em vigor da instrução normativa.

A intenção em incluir este mandamento é, em geral, positiva para a Administração Pública, é que, segundo o que dispõe o artigo 57 da Lei

¹⁰² MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

¹⁰³ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

8.666/1993¹⁰⁴, a duração dos contratos é restrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, o que coincide com o ano civil. Ademais, no mesmo artigo, a Lei admite a prorrogação de prazo desde que justificada por escrito e mediante autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

Observa-se que, usualmente, os contratos administrativos possuem duração de doze meses, sendo a prorrogação deste prazo uma medida excepcional, de modo que, se assim o fosse, a norma de transição prevista na IN nº 5/2017 passaria a não mais possuir valor em um curto período de tempo.

No entanto, há situações atípicas em que a norma prevê a possibilidade de duração do contrato administrativo para além da vigência do crédito orçamentário, entre elas encontra-se a prestação de serviço de forma contínua. Nestes contratos, a praxe administrativa é que sejam feitas sucessivas prorrogações até o máximo de sessenta meses, com vistas a evitar que o órgão fique, por um período de tempo, sem aquele serviço, dificultando a atuação da entidade. Trata-se, na verdade, de um artifício legal em que se prescinde da formalidade licitatória em face da continuidade da prestação do serviço visando à satisfação do interesse público.

Nestes casos, a adoção da IN nº 5/2017¹⁰⁵, no que diz respeito aos serviços de natureza contínua, estaria condicionada ao fim do prazo de cinco anos previstos pela Lei nº 8.666/93, que, ainda, pode ser acrescido de mais doze meses, o que totalizariam, aproximadamente, seis anos até que a Administração Pública Federal passasse a adotar completamente todas as novas regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no que concerne a este tipo de contrato administrativo.

Embora se trate de uma previsão legal excepcional, os contratos de prestação de serviço continuado são comuns no âmbito da gestão administrativa dos órgãos e representam uma parcela significativa dos seus orçamentos, de modo que a impossibilidade de atualização dos regramentos traz para a Administração Pública Federal enorme prejuízo.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

¹⁰⁵ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

4.2.4 Análise econômica: Possíveis impactos da redução dos valores do contrato de prestação de serviço de limpeza sobre o Orçamento da Universidade Federal da Paraíba

No que diz respeito a estes prejuízos, passa-se a análise dos reflexos da adoção dos índices de produtividade previstos na IN SEGES nº 02/2008¹⁰⁶, em detrimento daqueles previstos na IN nº 5/2017¹⁰⁷, atualmente em vigor, no Orçamento da Universidade Federal da Paraíba. Esta verificação é essencial para analisar se a conduta da Administração Pública se deu em consonância com o ordenamento jurídico, especialmente no que diz respeito aos princípios a serem seguidos por ela.

Inicialmente, é necessário observar que, segundo o que consta da Memória de Cálculo da repactuação de valores do Contrato UFPB/PU Nº 002/2017, a diferença entre o valor base do contrato em 16 de janeiro de 2018, após a supressão de 12% (doze por cento) do valor global, e o valor que passaria a vigorar após a adequação dos índices de produtividade, de acordo com a IN SEGES nº 05/2017, representaria uma redução de R\$1.488.667,20 (um milhão, quatrocentos e oitenta e oito mil e seiscentos e sessenta e sete reais e vinte centavos) no custo que os serviços terceirizados correspondem para o orçamento da Universidade.

Examinando o orçamento interno da UFPB do ano de 2019¹⁰⁸, verifica-se que os gastos com serviços terceirizados, como é o caso do contrato UFPB/PU Nº 002/2017, fazem parte da ação “Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior – Despesas Diversas”, de código 20RK. Ainda dentro desta mesma ação orçamentária estão previstos os valores despendidos com: Monitoria, PROBEX, PIBIC, SISU, Auxílio Moradia, Auxílio Alimentação em finais de semana, Apoio aos Cursos de Pós-Graduação, Parcela destinada aos Centros, Parcela destinada à

¹⁰⁶ MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

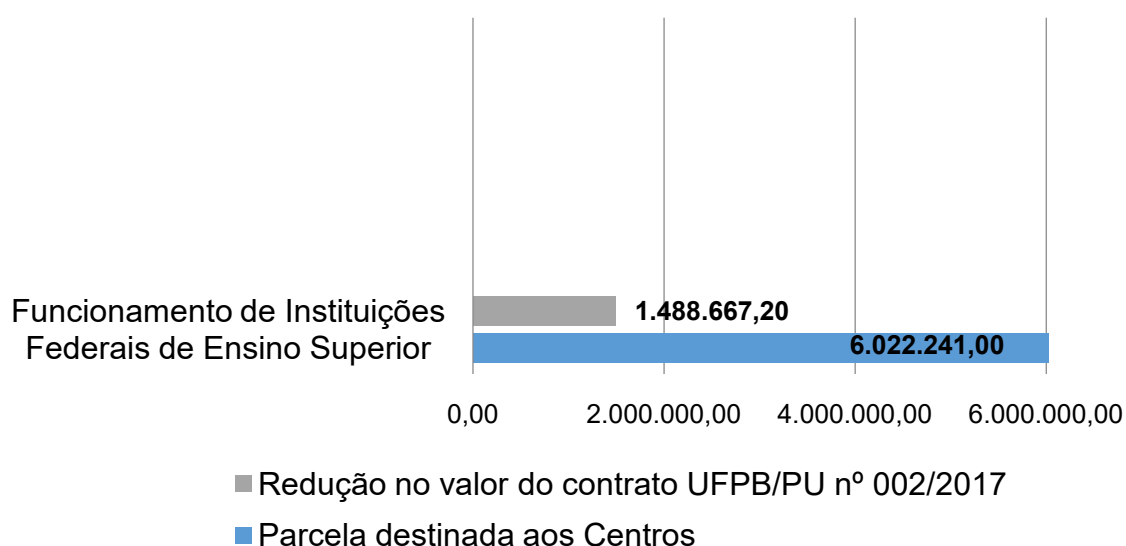
¹⁰⁷ MPOG. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

¹⁰⁸ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

Administração Superior, Eventos, Pesquisa Farmacológica, Pesquisa Química, Pesquisa Tecnológica, Pesquisa Clínica, entre diversas outras despesas.

Levando em consideração que, em razão da autonomia de gestão financeira e patrimonial de que goza a Universidade, os valores alocados dentro desta ação supramencionada podem ser destinados a qualquer das despesas que a compõem, é de se observar que a redução dos valores deste único contrato de limpeza equivaleria a cerca de 25% (vinte e cinco por cento) da parcela do orçamento destinada aos centros que compõem a UFPB¹⁰⁹.

Figura 1 – Comparativo dos valores destinados aos Centros Universitários e o valor que poderia ser reduzido no Contrato UFPB/PU nº 002/2017¹¹⁰



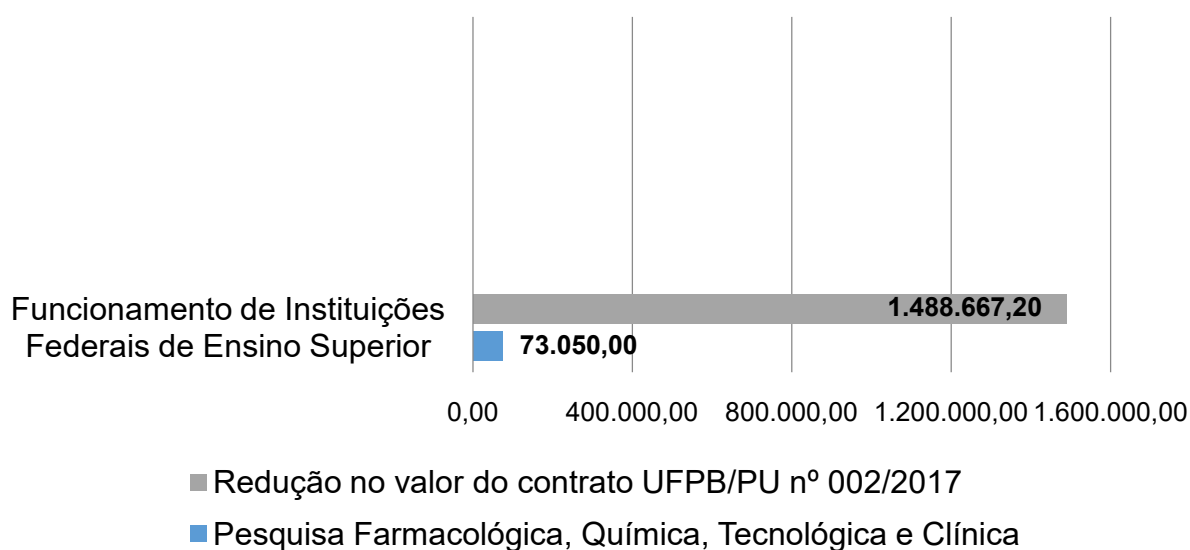
Observe-se que o contrato em questão somente diz respeito à limpeza do Campus I da Universidade Federal da Paraíba (Unidade Sede, Unidade Santa Rita e Unidade Mangabeira), ao passo que a parcela orçamentária destinada aos centros abrange todos os Campi da UFPB.

¹⁰⁹ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

¹¹⁰ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

Em outra comparação, o valor que poderia ser reduzido do contrato em análise caso tivesse sido adequado às normas da IN SEGES nº 05/2017 representaria mais de 20 (vinte) vezes a cotação que foi destinada pelo orçamento da UFPB para o custeio do que foi denominado Pesquisa Farmacológica, Pesquisa Química, Pesquisa Tecnológica e Pesquisa Clínica, conjuntamente¹¹¹.

Figura 2 – Comparativo dos valores destinados à Pesquisa Farmacológica, Química, Tecnológica e Clínica e o valor que poderia ser reduzido no Contrato UFPB/PU nº 002/2017¹¹²



Deste modo, inegável é o impacto que esta alteração proposta pela IN SEGES nº 05/2017 provocaria no orçamento da Universidade Federal da Paraíba, haja vista que esses valores mencionados acima são referentes a apenas um dos contratos de prestação de serviço de limpeza que a UFPB mantém.

¹¹¹ UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

¹¹² UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa).** Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

4.2.5 O atendimento ao interesse público e a possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração Pública

Por outro lado, embora o impacto financeiro e orçamentário já esteja demonstrado, é necessário observar a viabilidade da aplicação da Instrução Normativa nº 05 de 2017 para as renovações dos contratos de prestação de serviço de forma contínua, dada a particularidade de que se revestem estas transações.

A norma do artigo 58, da Lei 8.666/1993¹¹³, dispõe que é prerrogativa da Administração Pública modificar unilateralmente os contratos administrativos, com o fim de melhor adequá-los às finalidades de interesse público, desde que respeitados os direitos do contratado. E prossegue, em seu artigo 65, dispondo que esta modalidade de alteração contratual pode se dar quando necessária a reforma do valor do contrato em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, desde que limitado a vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado pactuado entre as partes.

Dentro deste contexto é que se faz necessária a análise do interesse público na adoção das normas da IN nº 5/2017, no que concerne ao contrato analisado.

O interesse público é, antes de tudo, uma obrigação da prestação estatal. A Administração Pública está sujeita a cumprir com suas finalidades objetivando o interesse da coletividade. Não se fala aqui em interesse dos agentes estatais e, nem mesmo, em interesse de parcela da sociedade, isto porque, interessa à Administração satisfazer o interesse do todo social¹¹⁴.

Definir um conceito rígido para esta expressão não é tarefa fácil e também não é a intenção deste trabalho. Em razão disso, utilizar-se-á como sendo interesse público àquele que diz respeito a um querer valorativo predominante da comunidade, mesmo que parcela dela não identifique aquele interesse como sendo seu¹¹⁵.

¹¹³ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

¹¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101.

¹¹⁵ BORGES, Alice Gonzalez. Interesse Público: Um conceito a determinar. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 205, p. 109-116, jul/set, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803/46180>>. Acesso em: 20 mar. de 2019

Dentro desta perspectiva, é necessário observar o fim a que se propõe determinada situação jurídica. No caso das Universidades, como já mencionado, a sua finalidade está na prestação de serviço de ensino superior, conjugado às ações de pesquisa e extensão. Observando este aspecto, atende ao interesse público, as Universidades que, utilizando dos meios disponíveis, preste, com a melhor qualidade possível, este serviço. É justamente neste contexto que está o interesse da coletividade em racionalização e disposição das despesas das Instituições de Ensino Superior com vistas a garantir que seja a sua função primordial desempenhada de forma exemplar. Deste modo, embora os custos destas entidades não se limitem a prestação de ensino superior, todos devem apontar para isto.

Inegável, neste caminho, que a prestação de serviço de limpeza, tal qual é a segurança ou as atividades administrativas, possui caráter essencial à garantia de um espaço que permita o funcionamento de uma entidade. Deste modo, não há dúvidas que, dentro da legalidade, é interesse da coletividade que os custos desta prestação se dêem de maneira menos gravosa ao orçamento da instituição.

Dito isto é que se entende ser de interesse público que a Universidade Federal da Paraíba adeque os seus contratos às novas diretrizes previstas na Instrução Normativa nº 5/2017, haja vista o impacto financeiro que esta mudança da norma provocaria nas contas da autarquia.

Trata-se, na verdade, de atendimento a todo o sistema jurídico-administrativo que está posto no ordenamento jurídico brasileiro. É que a nova norma, ao prever índices de produtividade para o serviço de limpeza, diferente do que estava disposto na IN nº 2/2008, quis dizer que é possível, dentro do limite que ela estabelece, a satisfação das necessidades da Administração Pública no que diz respeito àquele serviço. Este regramento, utilizando de critérios de racionalidade, garante a eficiência na prestação do serviço de limpeza.

Deste modo, ao ajustar as diretrizes da Universidade Federal da Paraíba aos normativos da IN nº 5/2017, o gestor estaria agindo dentro do que já foi exposto a respeito da eficiência administrativa, ou seja, estaria a Administração atendendo, estritamente, ao que determina a Constituição Federal no seu artigo 37. Por outro lado que, não se adequando a estes novos regramentos, a UFPB estaria agindo de forma dispendiosa no que concerne ao Contrato UFPB/PU nº 02/2017.

É que, de uma forma ou de outra, o serviço de limpeza, que é a finalidade do contrato em análise, estaria satisfeita, o que difere entre a adoção de uma norma ou da outra é justamente os custos que esta contratação representaria para a gestão orçamentária da universidade. Resta, portanto, evidente que o interesse público no que diz respeito a este contrato administrativo sinaliza para a adequação dele às normas da IN nº 5/2017 em detrimento da IN nº 2/2008.

Ademais, a discussão deve ir além, é que, embora o interesse público seja o cerne da atuação estatal, quando se fala em contratos administrativos há a vontade de duas partes, a entidade contratante e o contratado. É precisamente nesta seara que o artigo 58, da Lei 8.666/1993¹¹⁶, inclui, no âmbito da modificação unilateral dos contratos, a ressalva de que devem ser respeitados os direitos do contratado.

Indo além, com vistas a atender a legalidade, a Lei 8.666/93¹¹⁷, em seu artigo 65, §1º, estabelece que, em se tratando de modificação unilateral do contrato pela Administração, o contratado somente está obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões no limite de vinte e cinco por cento do valor inicial atualizado do contrato, no que concerne a obras, serviços ou compras.

O objeto da análise se trata de contrato de prestação de serviço de limpeza e, portanto, está inserido no que dispõe a norma acima mencionada. Em observância a este limite foi que, quando da segunda prorrogação, a gestão administrativa da UFPB, através da área técnica, elaborou relatório de repactuação de preços adequando o valor global anual do Contrato UFPB/PU Nº 002/2017 às alterações propostas pela IN/SEGES nº 05/2017 sugerindo uma nova supressão de mais treze por cento, que seria somada a diminuição anterior no importe de doze por cento, com vistas a totalizar a alteração quantitativa permitida de vinte e cinco por cento para as reduções unilaterais.

Estaria, assim, a alteração proposta pelo administrador dentro do que a Advocacia-Geral da União, no parecer nº 13/2017/CPLC/PGF/AGU¹¹⁸, entendeu como sendo possível, haja vista não se tratar de alteração do objeto contratado, bem

¹¹⁶ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

¹¹⁷ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

¹¹⁸ AGU. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

como não possuir natureza substancial ou radical, uma vez se encontrar dentro do limite legal.

4.2.6 A relação entre a mitigação da autonomia da Universidade Federal da Paraíba e a atuação ineficiente no caso do Contrato UFPB/PU nº 02/2017

À vista do que já foi explanado, observa-se que a opção da gestão administrativa da Universidade Federal da Paraíba, no que concerne a não adoção dos parâmetros fixados na instrução normativa vigente, se deu em razão ao atendimento à opinião prestada pela Advocacia-Geral da União.

Por certo que, em razão de não possuir natureza vinculante, a opção por atender ou não a manifestação era do administrador. No entanto, como já mencionado, ao agir de maneira contrária ao parecer, o gestor público assumiria todo o risco e a responsabilidade dos efeitos que decorreriam do contrato em análise.

Sendo assim, qual agente estatal optaria por ir de encontro com a opinião jurídica do órgão responsável pela atividade de consultoria e assessoramento do Poder Executivo? Não somente isto, qual administrador agiria de maneira diversa do que sugeriu o órgão que representa a União, judicial e extrajudicialmente? Esperar este posicionamento por parte do gestor administrativo é uma tarefa utópica. Por mais que não possua natureza vinculante em teoria, os pareceres da Advocacia-Geral da União são, na prática, os documentos que justificam a atuação administrativa dos órgãos, entre eles as Universidades Federais. Há aqui uma mitigação considerável da autonomia constitucional conferida as Instituições de Ensino Superior.

Exemplo maior desta diminuição da autonomia é o modo como se deu a tramitação do Contrato UFPB/PU nº 02/2017. Embora, inicialmente, a intenção da gestão administrativa da UFPB fosse a de adequar a renovação do contrato em análise às normas da instrução normativa vigente, após a consulta realizada, o administrador se viu coagido a agir de acordo com a nota da AGU, mesmo que esta ação não fosse a que traria melhores resultados para a Universidade Federal da Paraíba.

Prosseguindo, percebe-se que a redução da liberdade administrativa e de gestão financeira e patrimonial da UFPB, no caso em apreço, refletiu na prestação

da sua atividade fim, isto é verificável no ponto 4.2.3 deste trabalho, quando foi analisado os impactos econômicos que a não adequação do contrato à instrução normativa vigente trouxe para as demais despesas da universidade. É que esta alteração poderia resultar em um redirecionamento de valores públicos para, por exemplo, atividades de monitoria, pesquisa, extensão, despesas com os centros, ou seja, poderia haver um maior investimento em áreas que representam a finalidade para a qual se presta a universidade pública.

É neste sentido que se diz que esta mitigação da autonomia universitária reflete na prestação de um serviço eficiente. Levando em consideração que a eficiência prevista pela Constituição deve ser entendida como a busca de resultados melhores e maiores fazendo uso do que dispõe a Administração, é que se percebe o efeito que a retirada do poder decisório desta parcela da Administração Pública tem para o cumprimento deste princípio.

Este fenômeno, ao distanciar a gestão administrativa universitária da realidade social, impede que o Estado verifique meios para a adequação das suas escolhas com vistas a atuar de forma eficiente e atendendo ao interesse da coletividade. A Advocacia-Geral da União não está próxima o suficiente da realidade social vivenciada no âmbito da Universidade Federal da Paraíba para compreender o impacto que esta ação representa para a obtenção de melhores resultados na prestação do serviço público. Somente a gestão administrativa da UFPB é que estaria apta a analisar este cenário.

Ademais, não obstante a inserção da eficiência no âmbito constitucional, o que se verifica, como no caso em discussão, é a atuação dos órgãos de controle ou assessoramento limitando-se a aspectos de legalidade, desconsiderando a necessidade da produção de resultados que sejam econômicos, eficientes, eficazes e efetivos, o que por si só já atenta à própria legalidade. Ou seja, ao tentar analisar se aquele ato administrativo está em consonância com o ordenamento jurídico, sem, no entanto, observar se ele atende ao princípio da eficiência administrativa, a opinião prestada pela AGU está, na realidade, indo de encontro com a própria previsão legal que prevê a necessidade da atuação se desenvolver de maneira eficiente. É que não interessa a Administração Pública atos eficientes e ilegais, bem como atos ineficientes e legais.

Dentro deste contexto, o que ocorreu no Contrato UFPB/PU nº 002/2017 representa exatamente o que foi exposto, a Administração da UFPB, agindo de

maneira temerosa, cumpriu com o que opinou a Advocacia-Geral da União, de modo a atuar de maneira ineficiente e em desatenção ao interesse público, mas, no entanto, resguardando-se de possíveis responsabilizações. Por outro lado, a AGU na emissão do parecer não emitiu opinião satisfatória, uma vez que, embora tenha utilizado a motivação aliunde para fazer referência aos pareceres nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU e nº 013/2017/PGF/AGU, sugeriu à Administração Pública que agisse contrária ao interesse público e, também, ao que dispõe a legislação a respeito da alteração contratual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a relação existente entre a mitigação da autonomia universitária, resguardada pela Constituição Federal em seu artigo 207, e a atuação eficiente da gestão administrativa, analisando os desafios para a efetivação dos dois mandamentos constitucionais. Buscou-se responder ao seguinte questionamento: A busca pela eficiência na gestão administrativa das Universidades Federais é prejudicada pela mitigação da autonomia universitária por parte da atuação dos órgãos de controle e assessoramento?

No primeiro capítulo, que foi dedicado à observação da autonomia universitária, pôde-se verificar o conteúdo conceitual da norma constitucional, como forma de delimitar o significado que este termo possui para o ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, constatou-se a existência de uma tríplice manifestação da autonomia que se expressa nas modalidades didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial e financeira. Concluiu-se que a finalidade maior da norma é garantir a autonomia didático-científica, de modo que as demais liberdades de que gozam as Universidades se prestam a viabilizar a efetivação da primeira.

Discorreu-se a respeito das limitações à autonomia universitária, uma vez não se tratar de uma liberdade absoluta. Neste sentido, observou-se a atuação da Administração Direta sobre a atuação das Universidades, aqui incluído o Ministério da Educação e o Ministério da Controladoria-Geral da União, bem como o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União e Advocacia-Geral da União. Desta análise, chegou-se à conclusão que, embora o papel destes órgãos seja de suma importância para a Administração Pública, cabe ao Estado sopesar a abrangência destes instrumentos com vistas a garantir a viabilidade da atuação do gestor público.

Ademais, somado à falta de compreensão conceitual, buscou-se estabelecer uma relação entre as lacunas deixadas pelo processo de redemocratização brasileiro com a dificuldade em garantir liberdade à atuação das Universidades e seus administradores. Dentro desta perspectiva foi que se notou uma associação entre a posição de supremacia do Estado em relação aos seus agentes e à sociedade e o autoritarismo vivenciado no Brasil. De modo que se chegou à conclusão que este cenário obstaculiza a evolução do Direito Administrativo brasileiro no que concerne a efetivação dos seus mandamentos.

No segundo capítulo analisou-se a influência da mitigação da autonomia universitária na efetivação de uma gestão administrativa eficiente, uma vez que o princípio constitucional da eficiência abrange toda a Administração Pública, aqui incluída às Universidades Federais. Nesta perspectiva o nexo foi estabelecido à medida que ambas as normas constitucionais são dotadas de certo grau de indeterminação e contrariedade que, conseqüentemente, dificultam a atuação do Estado com vistas a atingir estas finalidades.

No que concerne a eficiência administrativa, a dificuldade de compreensão a respeito do seu conceito não pode ser utilizada como óbice a sua efetivação, dentro deste contexto é que o primeiro passo para a fixação de limites ao seu significado deve ser o reconhecimento da importância dos conceitos jurídicos determinados. A indeterminação de que se reveste este princípio possui papel fundamental na capacidade de adequação deste à realidade social, de modo que se concluiu ser o conceito de atuação eficiente ajustável as necessidades da sociedade.

Ainda no que concerne aos aspectos conceituais do princípio constitucional da eficiência estabeleceu-se a diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade, sendo que se entendeu estarem todos os três aspectos abrangidos pela norma. Outrossim, o mesmo foi feito com a eficiência e a legalidade, uma vez que, corriqueiramente, um é entendido como entrave a concretização do outro, quando, na realidade, devem os dois caminharem lado a lado com vistas a consumação de uma Administração Pública ótima.

Por fim, ressaltou-se a importância de o Estado adequar-se a realidade social, tanto no importa à eficiência quanto no que tange à autonomia universitária, uma vez que o fim maior da Administração Pública é a satisfação do interesse público e não há como conhecê-lo senão observando os anseios da população. Inferiu-se, assim, que os óbices enfrentados pelo Direito Administrativo, especificamente, neste trabalho, a objeção em garantir liberdade à atuação das Universidades Federais, acabam por refletir em uma Administração Pública ineficiente, seja no concerne à celeridade e economicidade, seja no que diz respeito ao alcance das suas finalidades e a produção de resultados para a sociedade.

No terceiro capítulo foi apresentado um exemplo fático para proporcionar uma melhor visualização do que foi discorrido nos dois primeiros capítulos. Foi analisado um contrato administrativo da Universidade Federal da Paraíba, Contrato

UFPB/PU nº 002/2017, e o desenvolvimento do procedimento no decorrer das alterações de entendimento tanto do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, quanto da Advocacia-Geral da União.

A Universidade Federal da Paraíba é uma instituição autárquica de regime especial de ensino, pesquisa e extensão e, portanto, goza da autonomia universitária prevista na Constituição Federal, do mesmo modo, inclui-se também no que diz respeito às limitações desta liberdade. Sendo assim, cabe ao gestor universitário seguir as recomendações elaboradas pelo Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Dentro deste contexto, o contrato em análise, que tem como objeto a prestação de serviço de limpeza, foi firmado em observância a Instrução Normativa nº 02/2008, sendo que, no decorrer de sua vigência, foi editada nova instrução normativa revogando a anterior. Diante desta situação, e levando em consideração a particularidades das normas, a Universidade Federal da Paraíba consultou a Advocacia-Geral da União quanto à aplicabilidade da Instrução Normativa nº 05/2017 no Contrato UFPB/PU 002/2017, sendo que o parecer entendeu pela não incidência.

Atendendo o que foi explanado no parecer, a UFPB optou por não aplicar os novos parâmetros no contrato em análise, demonstrando a mitigação da autonomia administrativa e de gestão patrimonial e financeira da Universidade. Isto porque, o parecer emitido pela AGU gera para o administrador uma situação de quase obrigatoriedade na sua recepção.

Conclui-se que, embora prejudicial à Universidade, o gestor universitário optou pela não aplicabilidade da IN nº 05/2017 exclusivamente amparado na opinião da Procuradoria Federal. No entanto, decisão diferente impactaria consideravelmente no orçamento da universidade. Após análise, conclui-se que os valores reduzidos do contrato, se fosse aplicada a Instrução Normativa nº 05/2017, poderiam ser realocados para as despesas com as atividades-fim da universidade, de modo a viabilizar uma melhora na prestação do serviço.

Sendo assim, concluiu-se com este trabalho que:

- 1) A autonomia administrativa e de gestão patrimonial e financeira se prestam a garantir a viabilidade da autonomia didático-científica;
- 2) A atuação dos órgãos da Administração Direta, especialmente aqui os Ministérios, e a Advocacia-Geral da União, embora possua considerável

importância, estão assumindo o papel que caberia ao gestor universitário e inviabilizando o processo de tomada de decisões;

- 3) A mitigação da autonomia universitária reflete na efetivação da atuação eficiente, à medida que a retirada do poder decisório das mãos do gestor das Universidades afasta a Administração Pública da sociedade e impede a satisfação do interesse público;
- 4) E, é necessária a superação da descrença no administrador por parte da Administração Pública para, assim, conferir a ele maior liberdade de atuação, respeitados os limites constitucionais e legais.

REFERÊNCIAS

AGU. **Funções Institucionais da Advocacia-Geral da União**. 2012. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200643>. Acesso em: 16 mar. de 2019.

_____. **Parecer nº 00006/2017/CPLC/PGF/AGU e Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

_____. **Parecer nº 00013/2017/CPLC/PGF/AGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-255, jan/abr. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>>. Acesso em: 15 out. de 2018

BORGES, Alice Gonzalez. Interesse Público: Um conceito a determinar. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 205, p. 109-116, jul/set, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803/46180>>. Acesso em: 20 mar. de 2019

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 22 de jan. de 2019.

_____. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

_____. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. **Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

_____. Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. **Aprova a estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Organização da Administração Federal e diretrizes para a Reforma Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/de>.
_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança**

jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out/dez, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267/45372>>. Acesso em: 23 fev. de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CGU. **Auditoria e Fiscalização.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

_____. **Institucional.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

_____. **Regimento Interno da Controladoria-Geral da União.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em 14 fev. de 2019.

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 237, jul/set. 2004, p. 93-118. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44368/44813>>. Acesso em 28 jan. de 2019.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer nº SR-78, de 15 de dezembro de 1988.** Brasília: Consultoria Geral da República, 1998. Disponível em: <<https://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:consultoria.geral.republica:parecer:1988-12-15:sr-78&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fatos%2Fdetalhe%2Fidato%2F7924&exec>>. Acesso em: 14 fev. de 2019.

COSTA, Giuseppe da. A autonomia universitária e seus limites jurídicos. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 27, n. 107, p. 61/76, jul/set 1990. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175773>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

KEMPFER, Marlene. MIRANDA, Lara Caxico Martins. A reforma gerencial no Brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública.** Maranhão, 2017, v. 3, n. 2, jul/dez. 2017. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2361/pdf>>. Acesso em: 31 jan. de 2019.

KOSSMANN, Edson Luís. LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

LEITE, Rosimere Ventura. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-263, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245>>. Acesso em: 04 fev. de 2019.

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração Pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 199-235, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66661>>. Acesso em: 20 fev. de 2019.

MEC. **Apresentação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres>>. Acesso em 13 fev. de 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Luiz Carlos Figueira de. OLIVEIRA, Marcella Rosière de. O perfil da Administração Pública no Século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, vol. 5, n. 2, 2018, p. 97-118. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141599>>. Acesso em: 20 fev. de 2019.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência **Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 10, maio/jun/jul, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/notas-para-um-debate-sobre-o-principio-constitucional-da-eficiencia->. Acesso em: 25 fev. de 2019.

MPDG. **Institucional – Secretaria de Gestão**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria_de_gestao>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

MPOG. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

_____. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 18 mar. de 2019

_____. Instrução Normativa nº 07, de 20 de setembro de 2018. **Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/996-in-7-de-2018>>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

PGF. **Cartilha “Conhecendo a Procuradoria Federal (PF/FUA): Perguntas e Respostas**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38166589>>. Acesso em: 16 mar. de 2019.

_____. Portaria nº 526, de 26 de agosto de 2013. **Diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/984974>>. Acesso em: 16 mar. de 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. MENEGUIN, Fernando B. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 51, n. 201, jan/mar, 2014. Disponível

em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502970/RIL201.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

SEGES. Portaria GM/MP nº 11, de 31 de Janeiro de 2018. **Anexo VII do Regimento Interno da Secretaria de Gestão**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/regimento-interno-1/anexovii_segges.pdf>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

SILVA, Natúcia Santos da. **Segurança jurídica nas decisões públicas: A responsabilidade do gestor público na interpretação administrativa**. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2018.

SISG. **O que é o Sistema de Serviços Gerais – SISG**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>. Acesso em: 13 mar. de 2019.

STF. **ADI nº 2643** - RN, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 26/09/2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14744362/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2643-rn>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TCU. **Competência do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

_____. **Funcionamento do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 13 fev. de 2019.

_____. Portaria nº 128, de 14 de maio de 2014. **Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU)**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140609/PRT2014-128.doc>>. Acesso em: 15 mar. de 2019.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>>. Acesso em: 20 mar. de 2019.

UFPB. Processo nº 23074/048651/2016-98. **Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação dos Serviços de Limpeza, Conservação e Higienização para atender as necessidades do Campus I (João Pessoa)**. Disponível em: <https://sipac.ufpb.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=1638336>. Acesso em: 18 mar. de 2019.

_____. Resolução nº 07, de 30 de Setembro de 2002. **Estatuto da Universidade Federal da Paraíba**. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/sods/contents/menu/estatuto>>. Acesso em: 01 mar. de 2019.